

治水政策と法：法体制準備期乃至確立期

著者	森 實
雑誌名	社会労働研究
巻	34
号	1
ページ	43-235
発行年	1987-09
URL	http://hdl.handle.net/10114/00018423

治水政策と法

——法体制準備期乃至確立期——

はじめに

第一 法体制準備期の治水政策と法

一 明治初年の治水政策と法

(一) 治水条目の制定

(二) 治水条目の改正

(三) 等級別河川管理の原形——河港道路修築規則

(四) 治水費の財源——国役金・区入費から地方税へ

二 区町村制の変遷と地方税

(一) 自然村の解体と行政村の発生

(二) 各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則

(三) 地方税規則

三 当時の水利権

第二 法体制確立期の治水政策と法

治水政策と法

森

實

治水政策と法

四四

一 治水費の国庫補助政策

(一) 静岡県内河川の国庫支弁請願

(二) 濃尾震災に対する土木費補助

(三) 大河川の改修要請

(四) 治水に関する「建議案」

二 河川法の審議

(一) 河川法の内容と衆議院における審議

(二) 貴族院における審議と修正

三 河川法の性格

むすび

はじめに

一 日本における近代法発展の時期区分については、近代法史学上、法体制準備期が明治以降大日本帝国憲法発布前まで（一八六八年～一八八八年）であり、法体制確立期が大日本帝国憲法以降第一次世界大戦まで（一八八九年～一九一三年）とされる。その後、法体制再編期（一九一四年～一九三一年）、法体制崩壊期（一九三二年～一九四五年）が続く（鶴飼信成・福島正夫・川島武宜・辻清明編「講座日本近代法発達史——資本主義と法の発展——」全二巻、勁草書房。長谷川正安・利谷信義「日本近代法」〔岩波講座現代法14 外国法と日本法〕所収、一九六六年、岩波〕参照）。経済史的には、法体制準備期が資本の原始的蓄積の時期に、法体制確立期が産業資本の確立期にほぼ対応する。

本稿では、右の時期区分に従って、治水ないし河川政策の発展を概観して見たいと思う。しかし、本稿がそれ自体

を目的としているわけではなく、本来の目的たる水利権発展の跡づけのための予備作業にすぎない。

二 近代日本の資本主義が、農漁村を置き去りにしたところの、跛行的発展をとげたことについてはしばしば指摘されるところである。しかし、富国強兵・殖産興業を標榜する明治新政府が、夙に、農本主義とさえ思われる程に、勸農にも意を用いたにも拘らず、農業の利水には冷淡であった。

前時代にあつては、治水と利水は一応未分離であつた。それにも拘らず、水利経済に関する事項は主として或いは専ら農民・団体（村）の私的自治に委ねられ、治水に関しては幕府ないし各藩の権力によって支配されていた。近代化の過程を通じて、治水と利水はしだいに分離することになる。

維新後ないし河川法制定に至るまでの時期には、それまで各藩区々であつた治水行政の統一——これは明治政府の絶対主義的要請であつた——が急がれるべきであつた。その政策のための治水事業が実施されたが、治水費用に限界があつて、明治初期にあつては治水政策にさしたる進展はみられない。河川法成立以後における治水事業の進展について、従来私的自治に委ねられていた利水権の公権力による困込が意図されるに到る。

三 地租改正の大事業を終えて皇室及び政府の財政的基礎を確立した明治政府は、明治二年（一八八九）二月一日に大日本帝国憲法を發布して、明治絶対主義政府の法体制を確立した。明治一八年（一八八五）二月二日には太政官制を廃して、内閣制度を確立していたが、第一通常議会の招集は明治二年一月二五日であつた（二九日開会、翌年三月七日閉会）。この時期には、開設された立法機関としての帝国議会において数多くの法律が定立されてゆく。治水政策の基本法として、政府の絶対主義的性格を体现する河川法が成立するのは日清戦争直後の明治二九年（一八九六）第九帝国議会においてであつた（四月八日法七一号）。

四　ところで、今日では水の行政に携わる行政庁が多元化している。治水は建設省（↑内務省）、利水は農業水利については農林水産省（↑農林省↑農商務省）、工業水利については通商産業省（↑逓信省）、水道水利については厚生省（↑内務省）の所管である。さらに、国土庁や環境庁も水資源開発等の問題に関与する。等しく水を行政の対象としても、治水と利水とは問題の次元を異にする。治水と利水との分離に対応して所管行政庁もまた分化した。人類の生存にとって不可欠な水は多面的な要素をもち、経済の発展と相関連しつつ、所管行政庁が多面化することにはそれなりの必然性がある（しかし、いわゆる縦割行政が水に関する問題の総合的合理的な解決を、却って複雑にする面があることに注意しなければならない）。

沿革的にいえば、内務省は水に関しては、治水を専らとした。それを近代法上確立したのが旧河川法であった。これに対して、灌漑の用排水等の農業水利に関する事項は農商務省の管轄に属したのである。

明治四十一年（一九〇八）に、水利組合条例が廃止されて水利組合法が制定された。該法は、灌漑排水事業の実施・施設管理を行う普通水利組合のほかに、水害予防組合の設置を認める。普通水利組合は農業利水団体であるから、農商務省がこれを統轄すべきであったが、水利組合法は、内務省が地方庁―郡長―町村長を通じて用水管理すべきものとしたのである。つまり、治水所管庁が利水をも掌握したのである。水利組合は団体であり、団体規制は内務省の所管事項であるというのがその主たる理由であった。治水・利水の分離が近代水行政の必然的過程であったが、水利組合法はその統合・再編を意図するものであった。このため、農商務省は翌年に耕地整理法を改正して、新たに、灌漑排水事業の実施を可能とする耕地整理組合法に関する法の制定を余儀無くされた。

本稿では、河川法の成立までにおける治水の政策と法を扱うことにする。

本稿では、議會開設以降については資料を主として、「大日本帝國議會誌」（大日本帝國議會誌刊行會、第一卷は一九二六年刊）に依っている。その場合、當時の貴族院は皇族・華族・勅任議員（一部終身議員）で構成され、衆議院は一定額以上の納税者によってのみ行使される選挙権・被選挙権制度のもとで選出された議員によって構成されていた。従って、議會は今日にも増して、そのような立場に属するグループの利害の代弁の場であったことに留意しておかなければならない。

第一 法体制準備期の治水政策と法

一 明治初期の治水政策と法

（一）治水条目の制定

明治新政府は早期から積極的に舟運のための治水政策を行った。一方では法的制度を調べつつ、他方では、ここでも御雇外人土木技師を招いて、治水・砂防工事に当たらしめている。オランダ人ヨハネス・デレーケの来日は、明治六年九月であった。⁽¹⁾

一般に、資本の原始的蓄積期の経済体制に対応する法律は、朝令暮改のないし試行錯誤的に制定・改廃される。明治政府が維新後の混乱期にあつて、幼稚ではあるが一応の統一的・体系的と思われる治水法を用意するのは、明治四年（一八七二）の「治水条目」ないし同六年の「河港道路修築規則」である。

内閣官房局編「法令全書」によつて、維新直後の治水関係法令を一瞥すれば次の通りである。

まず、明治元年一〇月二八日には治河使をおいたが、翌年七月二七日の第六七四号民部省規則第七項が、「提防橋梁道路等土木ノ事怠ル可ラス府藩県管轄地所修繕ノ儀伺出候ハ、可否詮議ノ上府藩県ニ委任施行ス可シ掘割分水等新水利ヲ起シ又ハ利根澱信濃天竜等ノ大河管轄交互スル治河等ハ時宜ニ因リ役員ヲ遣シ其地方官ト戮力施行スヘキ事」としてその管轄を民部省に属するとしたため、同年月日の太政官達（民部省へ）第六八一号は「今度治河使被止候ニ付水利之儀自今其省土木司管轄被 仰付候間此旨相達候事」とし、治河使を廃止して土木司が水利を管轄することになった。

民部省は明治三年正月第六九号達で、治水工事に関する「府藩県の申立区々ニテ無益ノ手数料係御失費モ不少」として、その申請手続を定めた。漁具等の「水行ノ妨ヲ成候分ハ早々取払」へとも命じている。全文は次の通りである。

普請筋ノ儀先般御布告ノ旨モ有之候得共細目未審府藩県ノ申立区々ニテ無益ノ手数料相掛御失費モ不少ニ付篤ト取調ノ上更ニ規則相立候得共先以難閑廉々左ノ通相決候間此段申達候

一定例普請ノ儀管轄限取調其年十月中目論見帳ヲ以可伺出候尤是迄定掛場ト唱候外ハ前々普請出来形帳二箇年分宛且私領上知ノ村々ハ仕来証書相添可差出候若又期月伺間ニ合兼候儀等有之候節ハ其段可相届候追破損ハ格別無謂延引農時ニ差迫見分ノ間合モ無之分ハ翌春普請相除又ハ自普請申付候事

一急破堤切等ノ分ハ目論見帳へ巨細絵図面添可相伺若片時モ難閑場所出来ノ節ハ其府県常備金ヲ以仕越取計其段可届出事

一普請仕立方ノ儀検査ノ上差支無之分ハ其地方官へ相任大破ノ箇所及ヒ管轄交互ノ場所等難相任分ハ土木司附切可取扱事

附用水配ノ儀モ管轄交互地方官ニテ取扱差支候分ハ土木司ニ於テ可取計事

一堤防並用悪水路普請組合ノ義前々定掛場ト唱候分ハ組合相立居候得共手限場ト唱候場所並私領上知村々等ハ組合高少ク間ニハ一村受ノ向モ有之不相当相見候ニ付右様ノ場所ハ水下村々吟味イタシ成丈組合村高ヲ増シ入夫課役相減候様取調可申立事

一普請坪掛人足ハ丁数ニ寄割合有之候処不相当ノ目論見モ不少候間是迄ノ仕来ニ不拘以来定則ヲ以積立目論見帳ニ丁数遠近致

書載可差出事

一 川々丁場ヲ定堤防取締役ヲ立堤通へ諸色小屋ヲ補理高役ヲ以明俵其他蓄置水防ノ予備可致候総テ毎年定式人足遺残有之節ハ洲浚或ハ堤防之腹付等ニ遣立可申事

一 諸川魚獵ノ為網代龜朶卷等補理水行ノ妨ヲ成候分ハ早々取払可申事

一 堤外水開ノ場所へ自儘ニ搔上土手等ヲ設致作付或ハ住宅土蔵等取建候儀堅ク可相禁候尤是迄ノ分ハ土木司ニ於テ取調ノ上更ニ致沙汰候迄ハ其儘差置不苦候事

一 水刳土出杭等破損取締ヒハ格別新規ノ分ハ自普請タリ共村方自己ノ取計致候儀相禁可申事

右廉々何レモ土木司廻村整否可致点検候間申合可取計候也

すなわち、この法律の要はほぼ次の通りである。

治水工事の仕方については細かい規定が未だ出来ていないため、府藩県の申請がまちまちで、無益の手数が掛かり、失費も少なくない。よくよく調査をして規則を定立するが、急を要する工事については以下のように決める、というのである。

定例の治水工事については府藩県管内で調査し、毎年一〇月中に工事計画書を政府（民部省）へ提出して審査を受けよ。定掛場（船着き場）以外は、過去の工事完成図を二年分（私領、維新により官へ返納された地域については先例を証する書面）を差出せ。また、工事に急を要し、手続が間に合わないようなら、その旨届けよ。理由なくこのような手続を遅滞して農繁期に至り、査察の時期を失するなら、翌春の治水工事地域から除外するか、自費工事を命ずる（第一項）。提防決壊等緊急を要する場合には、詳細な図面を添えて工事の申請をすること。その余裕もない程の緊急箇所については自府藩県の常備金で工事をしたうえ、そのことを届け出よ（第二項）。治水工事実施については、さきの

計画書を審査して、各地方官に任す。大工事及び管轄が二府県以上に跨がる場合は土木司がつきつきりで施工する。農業用排水工事についても、管轄が他府県に及んで一地方官の手に負えないときは土木司が施工する（第三項）。堤防並びに用悪水路の工事の組合については、定掛場には組合が出来ているが、手限場や私領・上知の地域等には組合高が少なく、ときには一村受けの所もあって不均衡である。それらについては、下流地域を調査してなるだけ組合の村高を増やし、人夫・課役を減らすように調査申告せよ（第四項）。工事の場所及びそれに要する人足は丁数に応じて割りつけているが、不適當な計算も少なくないので、旧慣に拘泥せず定則を立てて積算し、計画書には丁数遠近を記載して差出せ（第五項）。

各河川には丁場（帳場）を定め、堤防取締役を置く。堤防には諸色小屋を設け高役に応じて空俵等を常備して出水に備えよ。毎年一定人足を遣い、余裕があれば洲浚い・堤防の腹付けを行わしめる（第六項）。各河川に設けてある漁具（網代・亀朶巻等）で水行の妨害になるものは即刻取払え（第七項）。河川敷へ勝手に作付けをしたり、住宅土蔵等の工作物を建設することは嚴禁するが、従来から既に存するものについては、土木司の調査結果によっては、そのまま継続設置を認める（第八項）。水制用の土や出杭等の破損の修繕はいいが、それらを新たに設けることは、たとえ自費であっても禁止する（第九項）。

第一項が、施工計画書の提出期日を一〇月に行っているのは、工事は秋の収穫が済んでから翌年の春の期間に行われたからである。この時期は農閑期であり、人足の調達が容易であったのみならず、渇水期にあたっているからであった。第三項の管轄錯綜する場合の工事担当を土木司としたことを、後の河川法もまた採用するに至る。第四項の組合については、後の水利組合条例に継受され、普通水利組合と水害予防組合の設置へ繋がる。第七項は、治水ないし舟

運にのみ目を奪われ、漁業権を考慮しないものである。第八・九項も河川法の採用するところとなるが、第八項はいわゆる流水占用料の問題として、いままさに問題になっているところである（森・河川法案審議における流水占用料「社会労働研究」三三卷一号）。

ところで、「堤防並用悪水路等府藩県交互管轄ノ場所修繕費用ノ儀ハ総テ石高割ヲ以出金可致筈」であつたが、「社寺領中無謂出金不致向有之候得共用悪水路等ノ設無テハ難叶候条爾来修繕目論見ノ節ハ右等不公平無之様総テ石高ニ応シ出金取調可伺出候」であつた。⁽⁶⁾

明治三年九月二七日の太政官布告第六三〇号は「府藩県管内開墾地規則」であるが、その第四項は「一 府藩県入会之地或ハ他之管轄ニ關係致シ候用水ヲ分流シ一管内ト雖モ田畑ヲ潰シテ構渠ヲ疎シ又ハ従前之養水溜池等ヲ埋堤防ヲ毀或ハ川中附寄洲等水利ニ關涉致候地ヲ開墾願出候節ハ地之広狭ニ不拘土地之模様故障之有無尤精密ニ取調絵図面相添民部省へ相伺指図ニ依テ可取計事」というのであつて、開墾開田は常に用水（養水）と關係している。それにも拘らず、公権力は利水に關与しない。

さらに、明治四年七月二七日の太政官達（大蔵省へ）第三七七号は「今般民部省被廢候ニ付テハ従来同省取扱候事務書類等土木司ノ外一切その省へ可受取事」とし、⁽⁸⁾同日の第三七九号で「工部省中土木司被置候事」となつた。⁽⁸⁾

このような官制改変のなかで治水条目は、明治四年二月二日太政官第八八号として府藩県へ布告された。その要旨は、土木司に検査係において全国の河川を巡視させる、治水事業の統一をはかるため、水量計を設置し、水行を妨げる施設の撤去等を指示するものである。⁽⁹⁾ここにその全文を掲げれば――

今般治水ノ規程改正ノ為メ土木司中ニ検査掛ヲ置キ全川ヲ分部シ掛リ官員常ニ分隸ノ川筋ヲ巡視シ地方官ト力ヲ戮セ治水ノ方法実地点検査候条府藩県ニ於テ自今水理関涉ノ事件ハ勿論別紙条目ノ件々総テ土木司ト合議シ可否ヲ極メ可申立猶細目ノ儀ハ民部省ヘ可承合事

(別紙)

第一条

一 川筋紛乱ナキタメ千間毎ニ堤外ヘ定杭ヲ建一面ニハ水量ノ尺度ヲ記シ一面ニハ番号ヲ記シ川敷幾丁間ト記スヘシ又堤内百間毎ニ小杭を打番号ヲ記シ堤ナキ所ハ川ト山トノ分界ヲ正シ川敷ヲ定ムヘキ事
但在来ノ水量杭ハ廃止スヘキ事

第二条

一 前条諸川境界ヲ定メ境内水行ヲ妨ルノ類ハ取払ヒ租税免除ノ場所ハ伺ノ上可取計且自儘ニ搔上土手等ヲ築立候儀嚴禁タルヘキ事

第三条

一 堤上堤外ノ竹木堤ノ根堅メニ相成ヘキ分ハ存シ其余ハ三月ヲ限り伐払ヘク蘆葦川柳ノ類ハ六月ヲ限り同断ノ事
但川ノ広狭ニヨリ堤外五間或ハ三間ヲ堤脚ト定メ堤脚ニ有之竹柳ハ存スヘク凡竹ハ六尺上ヨリ伐払ヒ柳ハ三年毎ニ土際ヨリ伐払堤ノ固又水刎ノ用ニ供スヘキ事

第四条

一 堤防修築ニ用ユル諸色直段ノ儀関東其外総テ仕来ニ拘ラス其所平均直段ニ改メ物価ノ高下ニヨリ二年或ハ三年ニシテ改制スヘキ事

第五条

一 諸川水路要衝ノ地ニ簾ヲ張り又ハ樹枝ヲ埋ムルノ類大ニ水行ヲ妨ル条自今一切嚴禁ノ事

第六条

一 堤腹ヲ侵墾シ官道ヲ縮耕スルノ類最嚴禁タリ自今其管轄庁ニ於テ取締致スヘキ事

第七条

一自普請ヲ以テ縦マヽニ堤防ヲナシ水勢ヲ激シ前岸上下ノ害ヲナスモノ少ナカラス自今自普請タリトモ水剝土出^(イ)ノ類ハ一応土木司申談施行スヘキ事

第八条

一堤防締役ヲ最寄郷村ヨリ拔擢シ二里或ハ三里ヲ一人ノ持トシ榜示ヲ建テ境界ヲ定メ規則ヲ守リ平日水行ヲ点検セシムヘキ事

第九条

一普請土取石取坪掛リ人足ノ儀仕来ニ拘ラス丁数ニヨリ定則ヲ以テ積リ立目論見帳ヘ丁数遠近ヲ書載可申事

この治水条目が制定されるに至ったのは、この前年（明治三年十一月）に土木司から「治水策要領」という長文の建策があつたからだとされる。西川喬・治水事業長期計画の歴史（「水利科学」八巻四号以下に連載）によれば、「この建策を受けて、明治四年二月二日太政官は各府藩県に『治水方規』の制定を宜達したが、これが治水に関する統一法規の最初のものと考えてよ⁽¹⁰⁾い」として、その全文を掲載している。しかし、この「治水方規」は「法規」ではない⁽¹⁰⁾。

(二) 治水条目の改正

制定から一〇月も経ないで治水条目は、明治四年二月二日太政官布告第六三一号によって改正⁽¹¹⁾された。改正前の治水条目が実体法だとすれば、これは手続法への転身である。さきの治水条目が、政府の河川囲込に急なるあまり、河川に関する旧来の慣行を顧慮することに欠けていたため、その実効性が疑問とされたことが改正の理由とされる。

水理堤防ノ儀ニ付当二月及布告候条目総テ相廢更ニ左ノ通

一從來公費ニ關スル堤防橋梁等ノ修繕一廉千両以下ハ於地方官實地檢査ノ上施行致シ府県印ノ出来形精算帳大藏省ヘ可差出千

両以上ハ同省ヘ伺出ノ上可取計

但急水暴漲シ堤防潰崩等ハ大小ヲ問ハス地方官ニ於テ迅速遂検査施行ノ上本文同様精算帳可差出

一新規分水河替掘割等ハ細大ヲ問ハス測量分間図ニ目論見帳ヲ副テ大蔵省ヘ可伺出事

但新ニ水除ケ杭打候節モ本文同様可伺出事

一従前公費ニ不係自普請ノ箇所ハ地方官ニ於テ適宜ノ修繕致シ水害ナキ様可注意尤毎年九月ヲ限度トシ出来形精算帳ニ全高ヲ記シ大蔵省ヘ可差出事

一各管轄地交互シ水理堤防修繕等ノ儀ニ付難決箇所ハ大蔵省ヘ可伺出事

一各地方水害ニテ堤防崩壊間数^{修繕人}田面荒蕪坪数耕作損毛凡石数共人家流出軒数^{人蓄死亡員数家財流出金高ニシテ凡何程}一ヶ年分表ニシテ毎年九月大蔵省ヘ可差出事

一先般夫米相廢候ヘ共是迄夫米等ノ名義ヲ以地方官ヘ取立置堤防橋梁等修繕致シ来候分ハ従前ノ通取立修繕入費ニ充候カ或ハ里正等ノ内人撰シ右ノ通取立差配致サセ堤防橋梁等ノ修繕ニ充候カ両様ノ内於地方官適宜可取計事

一從來官普請証拠書物ナキ箇所ハ都テ自普請可申付且又手当普請ノ箇所ヘ手当金下ケ渡候分都テ旧慣ニ仍リ若不得止可相改事情有之節ハ大蔵省ヘ可伺出事

一各地方官ニ於テ官費ニ関スル社寺官舎等修繕入費一廉五百兩以下ハ地方官ニテ遂検査施行致シ県印出来形精算帳大蔵省ヘ可差出尤一廉五百兩以上ノ修繕且新規造営ハ大小共大蔵省ヘ可伺出事

右ノ外各地方官ニテ難裁決分ハ大蔵省ヘ可伺出尤水利堤防等ノ儀自今地方官ニ於テ厚ク注意シ目論見等不都合無之様可取計尚時宜ニ寄土木寮官員出張目論見帳ニ照準シ実地点検候儀モ可有之事

今、参考までに西川・前掲一一九頁以下所引「治水方規（改正）」を対照すれば次の通りである。

第一、從來官費支弁ニ属スル堤防、橋梁等ノ修繕ニシテ一項ノ經費千円以内ニ係ル者ハ地方官実地ヲ専決挙行シ、竣工精算簿ニ証印シテ大蔵省ニ送上シ、千円以外ニ係ル者ハ大蔵省ニ稟決シ挙行ス。

若シ夫レ河水暴漲シ堤防ヲ崩壊スルハ細大ヲ論セス地方官速ニ点検シテ之ヲ修繕シ、亦タ其ノ竣工精算簿ヲ大蔵省ニ送ス。

第二、新ニ分水、転流、開通等ノ工事ヲ興スニハ細大ヲ論セス実測分間図ニ工程予図簿ヲ副シ大蔵省ニ稟決シテ举行シ、及ヒ新ニ衝水柵ヲ列立スルモ亦タ之ニ準ス。

第三、従来民費支弁ニ属スル堤防ノ修繕ハ地方官適宜ニ举行シ務メテ水害ヲ予防シ、竣工精算簿ニ経費全額ヲ登記毎年九月ヲ以テ大蔵省ニ送上ス。

第四、各庁管轄地ノ犬牙交錯シ治水工事ヲ担当スル処所區別シ難キ者ハ大蔵省ニ稟決ス。

第五、凡ソ水害ノ為ニ堤防の決潰セル間数、其ノ修繕スル経費並ニ田畝ノ荒廢セル歩積、作毛ノ損亡セル石数、屋舎ノ流失セル戸数、人蓄ノ溺死シ器材ノ漂亡セル員数及ヒ価額等毎一年ニ計表シ掲記シ九月ヲ以テ大蔵省ニ送上ス。

第六、前日夫米ノ課税ヲ廢蠲セシモ、従来此等ノ科目ヲ以テ徴收セル金額ヲ地方庁ニ收貯シ堤防橋梁等ヲ修繕スル費用ニ充ル者ハ旧慣ニ仍ル可ク、或ハ里正ノ実直ナル者ヲ鑑択シ之ヲシテ其ノ收貯及修繕ノ事務ヲ担任セシム如キ一ニ地方官ノ権宜処置スルニ委カス。

第七、従来官費支弁ニ属スル堤防の修繕ト雖モ証憑文書ノ見存セサル者ハ悉皆民費支弁ニ属セシム。

マタ従来補助修繕ニ係ル堤防ニシテ官府其ノ補助金ヲ下付スル等ハ一ニ旧慣ニヨル。若シ或ハ更改ヲ要スル有ラハ每次大蔵省ニ稟決ス。

第八、官費支弁ニ属スル神社、仏寺、官舎の修繕ニシテ一項ノ経費五百円以内ニ係ル者ハ地方官実地ヲ点検シテ専決举行シ、竣工精算簿ニ証印シテ大蔵省ニ送上シ、五百円以外ニ係ル者及ヒ新ニ規画造営スル者ハ細大ヲ論セス大蔵省ニ稟決シテ举行ス。

以上ノ条款ノ外若シ地方官ノ断決ヲ難シスル者有ラハ每次大蔵省ニ稟決ス可シ。

凡ソ治水ノ工事ハ務メテ精密ニ点検シテ予図ヲ審明ナラシムルヲ要ス。或ハ時宜ニ応シ土木寮ノ官員ヲ差発シ工程予図簿ニ照較シテ実地ヲ点検セシムル有ルヘシ。

これをさきの「法令全書」所載のものと対照すれば、第六項の「地方官の権宜処置」とは、明らかに「地方官の適宜処置」の誤植である。⁽¹²⁾さらに、第八項第二号の「地方官ノ断決ニ難シスル者有ラハ」という表現も奇妙である。「地方官ニテ難裁決分」(裁決しがたき分)の方が自然である。いずれにしても、「治水方規」は「治水条目」の草稿か、又は翻訳であつて、正規の法律ではない。

それは兎も角として、第一次治水条目は「仕来ニ拘ラス」一定事項を「嚴禁」ないし命令する性質をもつ法律であつたが、その改正法は「都テ旧慣ニ仍」る治水事業の費用分担に関する形式法となつたのである。明治政府がその成立の当初には旧慣打破を宣言しながら、それによる一時的混乱を、再び旧慣に依拠する政策をとることによつて收拾しつゝ、次第にその政治的基礎を確立してゆくことは、漁業権制度についても見られるところであつた。⁽¹³⁾

(三) 等級別河川管理の原形——河港道路修築規則

現行河川法(昭三九法一六七)は河川を一級河川・二級河川・準用河川に區別している。その原形は既に明治六年八月二日大蔵省番外達「河港道路修築規則」にみられる。(さきにも見た如く、明治四年には民部省が廃止され、これに代わつて大蔵省が治水を管轄することになつていたので、この河港道路修築規則は大蔵省から各府県へ布達されている。)この規則は河港道路を一等から三等までに区分し、その修築費の分担を定めた。

これは前項にみた改正治水条目を廃止し、「堤防用悪水路道路橋梁ノ經費官民ノ區別ヲ算計シ三年乃至五年ヲ平均シ之ヲ向フ五ケ年ノ定額トシテ来春ヨリ施行候見込」とした上で、第一則において「澱刀根信濃川ノ如キ一河ニシテ其利害數県ニ關スル者ヲ一等河」と規定し、その「工事ノ費用従来官民混淆ノ分譬ハ六分ハ官ニ出テ四分ハ地民ニ出ル者其四分ハ大蔵省ニ収メ……」ることとし、第二則で「他管轄ノ利害ニ關セサル河港及ヒ各部ノ経路ヲ大経脈ニ接

続スル脇往還枝道ノ類ヲ二等河港道路トス右工事ノ費用從來官民混淆ノ分譬ハ六分ハ官ニ出テ四分ハ地民ニ出ル者ハ其四分ハ直ニ地方庁ニ収メ其六分ハ大蔵省ヨリ下渡ス」として二等河を規定し、第三則において「市街郡村ノ利害ニ關スル河港及田地灌漑ノ用悪水路村市ノ経路等ヲ三等河港道路トス……費用ハ其利害ヲ受ル地民ニ課スヘシ」というのである。⁽¹⁴⁾

これによつて、河川行政が国に属することを宣言し、一等河に対する直轄治水工事、その他の河川に対する国庫補助政策を行うことを明らかにした。今日の河川管理制度の原初的形態の出現であつた。しかし、この等級別河川管理は明治九年六月八日太政官達第五九号（府県へ）をもつて廃止されてしまふ。⁽¹⁵⁾ それまではこの規則によつて河川の管理ないし治水政策が行われたのである。明治七年二月二日内務省乙第九号達（府県へ）は「明治六年八月大蔵省布達河港道路修築定額金同済ノ向ヨリ漸次相渡候上ハ三月毎ニ別冊雛形ニ倣ヒ受払勘定簿冊ヲ製シ翌月三十日限当省へ可差出候尤右三ヶ月ノ間精算受払無之共其段可届出候此旨相達候事（雛形略ス）」とし、⁽¹⁶⁾ 同年五月二十九日同省乙第三八号達（府県へ）は「右定額金名称の儀は差支候儀有之に付河港道路修繕経費金と改称」した。⁽¹⁷⁾ さらに、同年七月七日同省乙第四七号は、

昨明治六年八月二日大蔵省号外布達河港道路修築規則第一則中一等河港道路更正並修繕図面ニ目論見帳ヲ添伺ノ上可取計旨相達シ置候処経費金相定リ候府県ニ限自今修繕ハ伺出ルニ及ハス候条施行ノ上本年乙第十号ヲ以相達候通一村限り金高帳可差出候最更正ノ儀ハ従前ノ通り可相心得候此旨相達候事

但澱川流域ニ關スル修繕ハ明治六年十月廿九日大蔵省ヨリ相達候通り大阪出張土木寮へ協議ノ上規則ノ通可取計事

とした上、同年九月一五日同省乙第五七号（府県へ）は「明治六年八月二日大蔵省号外ヲ以相達置候河港道路修築規

則第五則ニ二等以下河港道路ト雖モ之ヲ更正スルニ至テハ当省ノ許可ヲ得テ施行ス可キ旨掲載有之候処自今三等ニ属スル工事ニ限り之ヲ更正スル者ト雖モ其費用民費ニシテ反別並租税ノ増損ニ関セサル分ハ伺出ニ不及施行ノ上一村限リ金高帳ヘ図面相添可届出此旨相達候事」というのであった。⁽¹⁸⁾

この間、政府はしばしば水害調査を行っている。例えば、明治五年四月一四日大蔵省第五七号は「水害及堤防官舎総計表差点様式」を定め、七年五月三〇日内務省乙第三九号は「水害表差出方」であり、同年九月二七日同省乙第五九号は「水害表調査概則」である。⁽¹⁹⁾

ところで、例えば前掲明治三年正月民部省達六九号の第七項が「諸川魚獵ノ為網代魚朶卷補理水行ノ妨ヲ成候分ハ早々取払可申事」とか、「堤外水開ノ場所ヘ自儘ニ搔上土手等ヲ設致作付或ハ住宅土蔵等取建候儀堅ク可相禁候」といい、治水条目第二条が「諸川境界ヲ定メ境内水行ヲ妨ルノ類ハ取払ヒ」とか、同第五条が「水路要衝ノ地ニ簾ヲ張り又ハ樹枝ヲ埋ムルノ類大ニ水行ヲ妨ル条自今一切嚴禁」し、同第六条が「堤腹ヲ侵墾シ縮耕スルノ類嚴禁タリ」と規定している。河川を治水目的の観点からみれば、河川堤外は一切の工作物は「水行ヲ妨ルノ類」であつて、治水上邪魔である。また、当時の交通・輸送の観点からしても河川堤外の工作物は「定掛場」等必要最小限にとどめるべきである。

洪水から堤内の人命・財産を防禦するための治水を目的とするならば、それはいわゆる高水工事になる筈であつた。しかし、当時の治水工事はいわゆる低水工事であつた。いうまでもなく、これは当時の交通機関の未発達にも拘わらず、統一的全国市場の形成を欲する新政府が河川を利用する舟運輸送の便の拡張政策をとつたことによる。「運送等モ是マテノ三十石通船ニテハ徒ニ人力ヲ費シ実以不便利故……是非共蒸氣船ニテモ仕掛ケ利用可有之候」であつた

(前出・明治元年十一月六日行政官布告第九三九号)。

他方、利水の観点からすれば、それが農業用の取水のためであれ、水車等の工業用の利水のためであれ、堰堤・樋門等の取水施設を不可欠とする。河川(水)の利用は重疊的なものであって、利水と治水とは河川の管理上その得失を異にする。ここに治・利水分離の必然性をみることができる。

そして「はじめに」述べたように、旧時代には幕府ないし各藩が公的に治水を担当し、利水については農民団体(村)の私的自治に委ねられていたのである。従って、上に掲げた明治初期の治水関係法規はその政策上専ら治水を目的としているのであって、利水には触れていないのである。

(四) 治水費の財源——国役金・区入費から地方税へ

成立したての新政府は治水費に限らずその財源をどこから調達したのであろうか。諸事一新——封建的諸勢力を打破し、封建的諸制限を撤廃しなければならなかった維新政府が依拠した経済的基礎は、主として旧封建貢租の継受にほかならなかった。明治元年(一八六八)八月七日太政官布告第六一二号は「一諸国税法之儀其土風ヲ篤ト不相弁新法相立候テハ人情ニ戻リ候間先一兩年ハ旧慣ニ仍リ可申若苛法弊習又ハ無余儀事件等有之候ハ、一応会計官へ伺之上処置可有之事」であった。旧制度の破摧を使命とする新政府にとってはこれは矛盾である。この矛盾を解消するためにも、近代国家の物質的整備をはかるためにも、近代土地制度の原点ともいえるべき地租改正の大事業が必要であった。しかし、その地租改正の性格についても、「その本質においても旧貢租の性質を承継しつつ、資本の本源の蓄積の強力な槓杆として近代的租税形態の複合化の下に発展し、かかる本質の上に、現実に耕作に従事する小農民にのしかかったのである」といわれる⁽²⁰⁾。

もともと治水費は国役金をその財源としていた。国役金に関する明治新政府の法律も二転三転するが、とくに岐阜県では岐阜県設置以来その地域的不均衡の是正を願っていたところ、明治八年に至ってこの制度が廃止され、地方税規則に組み込まれることになる。

明治元年八月会計局第七〇九号（関東諸県）は、「関東川々堤防国役金ヲ徴ス」として、「私領寺社領共高百石ニ付銀二十九匁九分ツ、都テ其村々右高へ掛候筈ニ付銘々支配所ハ勿論最寄私領寺社領共不洩様相触万石以上其余ハ家来へ相達万石以下社寺領ノ儀ハ御料所ノ振合ヲ以取集十一月晦日迄会計局へ相納可申候且旧幕ノ節由緒有之高掛免除ノ村々へモ以来前々ノ通高掛被 仰付候」であつたが、同年十二月九日の会計官第一〇六一号はこれを廃止し、「追テ相達候迄」は「諸国川々国役金上納ヲ須ヒス既納ノ者ハ之ヲ還付ス」ることにした。⁽²²⁾

しかし、翌年には復活する。すなわち、明治二年十一月民部省第一〇八号は「御一新以来去辰年ノ儀ハ非常ノ水災疲弊ノ折柄ニ付御取立無之候得共……近年水害甚敷物価騰貴高掛以前ノ通ニテハ不相当ニ付当巳年ノ儀ハ高百石ニ付金一両二分宛取立其県最寄万石以下社寺領ノ分モ取集早々可相納」と命じている。⁽²³⁾

この国役金の制度はさきにも述べたように、地域的不均衡を理由として、ついに八年（一八七五）二月二〇日の太政官布告第二五号によって廃止となる。すなわち「旧幕府以来川々堤防費トシテ取立来候国役金ノ儀明治七年十二月三十一日限り廃止候此旨布告候事」となり、⁽²⁴⁾やがてこれは明治十一年（一八七八）の地方税規則に再編される。

二 区町村制の変遷と地方税

（一）自然村の解体と行政村の発生

さきにも述べた如く、明治政府は当初旧幕時代の税制を引き継いだ。その税制は小物成・運上・冥加・役・分一等から成る甚だ複雑なものであり、「全国二百七十有余ノ諸侯ハ幕府ニ対シテ一定ノ貢納ヲ為シ自カラ其ノ領内ニ課税權ヲ行ヒタリ、其ノ收入ノ最大部分ハ地租ニアリシト雖モ其ノ他種々ノ課税賦役アリテ各藩其ノ制ヲ異ニシテ其ノ率ヲ同クセス」という状態であつた⁽²⁵⁾。また、「自治体ノ性質ヲ有スル町村ニ在リテハ人民ノ協議ニ由リ、行政区画ノ性質ヲ有スルモノニ在リテハ其ノ長官ガ多少ノ監督ヲ受ケテ課税シタ⁽²⁵⁾」。このような町村の租税を明治初年頃には区入費とよんだ。

明治以降の土地関係法制度ないし土地関係政策は、明治政府の行った地方制度改革を抜きにしては語り得ない。しかし、それをここで詳細に論ずることは、本稿の目的を外れる。

当時の村は行政単位としてよりも、自治体としての意味が重要であつた。すなわち、村は一定地域の村民の集合体であると同時に、封の給与の対象でもあり、村民が連帯して租税納付義務を負担する団体でもあつた。これは法律的には、村民の総体という複多性 (Vielheit) と村という単一性 (Einheit) とを兼ね備えたところの實在的総合人 (Gesamtperson, Genossenschaft) といわれる。村有財産は村民総体の総有だから、その管理・処分は村の名に於いて行われ、入会権・水利権等の権利の行使は村民各人の権利として行われた⁽²⁶⁾。

村の機関として村寄合と村役人ないし村方三役があり、そのうちの名主は村を代表すると同時に、領主支配の末端機構としての意義を有したので、当時の村は行政区画的性質をも併有したとされる⁽²⁷⁾。村寄合は、村民の利害に関する重要事項を決定する自治体の総会である。村の事務は年貢の割り当て・取り立て、水利土木工事、宗門人別改め、風俗取り締まり・消防・警察・訴訟、領主からの御触れの伝達等々多岐にわたるのであるが、これらに要する費用は村

入用として、領主に対する租税のほかに村民から徴収された。

このような自治的村落は、明治四年（一八七二）四月四日の戸籍法以来、区戸長制が導入され、次第に普通地方行政区画としての性格を強め、村役人は地方行政官吏化していくことになる。⁽²⁸⁾とくに、明治十一年（一八七八）七月二日のいわゆる「三新法」すなわち太政官布告第一七号郡区町村編制法、同第一八号府県会規則、同第一九号地方税規則―（府県税及民費ノ名ヲ以テ徴収セル府県費区費ヲ地方税ト改メ規則ヲ定ム）、一三年四月八日太政官布告第一八号町村会法（一七年五月布告第一四号による改正）、二十一年（一八八八）の市制町村制（法一）等により、町村は「殆ント行政区画ノ単位タルノ実ナキニ至」り、旧来の村は字ないし部落に埋没し、新たな町村は近代的な公法人としての自治体に変身する。しかし、だからといって旧来の村に存した生活協同体としての村も、それにつれて消滅したのではない。⁽²⁹⁾

（二）各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則

上記のような区町村の変遷による町村の機関の変更（例えば、村役↓区戸長↓村長）にともない、町村の機関の名において行われた事務が機関個人のものか、それとも名実ともに町村のものが明確を欠く事態を生じた。機関個人の専断による事務によって町村民全体が事務費用の責任の負担を余儀なくされることもあったのである。これらを明確にするために、明治九年（一八七六）一〇月一七日太政官布告第一三〇号は各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則を定めたのである。すなわち――

各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則自今左ノ通相定候条此旨布告候事

第一条 凡ソ一区ニ於テ金穀ヲ公借シ若クハ共有ノ地所建物等ヲ売買スル時ハ正副区戸長并ニ其区内毎町村ノ総代式名ツノ内六分以上之ニ連印スルヲ要スヘシ

第二条 凡ソ町村ニ於テ金穀ヲ公借シ若クハ共有ノ地所建物等ヲ売買スル時ハ正副区戸長并ニ其町村内不動産所有ノ者六分以上之ニ連印スルヲ要スヘシ

但右不動産所有者ヨリ其総代ヲ撰ンテ之カ代理タラシムルハ其都合ニ任スヘシ

第三条 凡ソ区内若クハ町村内ニテ土木ヲ起功スル時ハ其区ト町村ナルトニ随ヒ各第一条若クハ第二条ニ倣フヘシ

第四条 若シ第一条第二条及第三条ニ指示セル場合ニ於テ唯正副区戸長ノ印ノミヲ鈴シ其須要ナル連印ナキモノハ総テ之ヲ該区戸長限りノ私借若クハ私ノ土木起功ト看做スヘシ其正副区戸長ノ印ノミヲ以テ共有ノ地所建物等ヲ売買シタル者ハ総テ売買ノ効ヲ有セス

この規則が寄合制から町村会制への発展の契機になったことは、戒能通孝「入会の研究」三四二頁以下に実証されるところであるが、それは兎も角として、該規則第一条または第二条による土木起功は区町村によるものであり、正副区戸長の印だけによる土木起功はその私的事業とされたのである。

さきにみたように、等級別河川管理は明治九年に「渾テ相廢」したが、「工事及費用ノ儀ハ先ツ従前ノ通可相心得」であつた。⁽³⁰⁾すなわち、治水費の国庫補助は大河川の低水工事に対して行われたのであつて、しばしば洪水被害をもたらす中小河川が必要とする高水工事の費用は民費ないし区入費によって土木起功を行うほかなかったのである。

「低水工事には多額の国庫補助、高水工事は主に地元負担という河川政策こそ、この期の政府の河川に対する態度を最も雄弁に物語る」ものであつた。⁽³¹⁾しかし、この国庫補助金も明治一四（一八八一）には打ち切られる。⁽³²⁾従つて地元

民の治水費負担は地方税や区町村費・部落協議費の増大となつて彼等を圧迫した。しかも、明治一〇年（一八七七）一月二一日太政官布告第七九号は、民費の滞納に対しても国税滞納に準ずるものとして公売処分を行うのである。⁽³³⁾

（三） 地方税規則

いわゆる三新法の一としての地方税規則は、明治十一年七月二日太政官布告第一九号——「従前府県税及民費ノ名ヲ以テ徴収セル府県費区費ヲ改メ更ニ地方税トシ規則左ノ通被定候」として、その第三条に「地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目左ノ如シ」の第二項に「河港道路堤防橋梁建築修繕費」を掲げる。しかし、「各町村限及区限ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任セ地方税ヲ以テ支弁スルノ限ニアラス」であつた。⁽³⁴⁾

該布告の施行規則ともいふべき同年月日の太政官無号達は「三府及其他市街ノ区及各町村ハ其地方ノ便宜ニ從テ町村會議又ハ区會議ヲ開キ及ヒ地方税ノ外人民叶議ノ費用ハ地価割個数割又ハ小間割間口割歩合金等其他慣習ノ旧法ヲ用ユルヲ勝手タルヘシ」(第四項)、「地方税従前地所割個数割相半シ或ハ地所幾歩戸数幾歩ニ課スル等各地方ノ慣習一様ナラサル者一切各地方ノ便宜ニ從ハシムヘシ」(第八項)として、ここでもまた各地方の慣習が尊重されるのである。

さらに、「地方税ヲ以テ支弁スヘキ事件ト町村又ハ区限ノ協議費ヲ支弁スヘキ事件トノ区分ハ凡ソ地方一般ノ利害ニ関スヘキモノハ地方税支弁ノ部ニ属シ其町村限区限又ハ数町村共同ノ利害ニ係ルモノハ其町村又ハ区内限協議費ノ支弁ニ属スヘシ」(第二二項)とされるのであつて、農業水利に関する施設の築造・改修等に関する事務はこの規定によつて「其町村限区限又ハ数町村共同ノ利害ニ係ルモノ」とされたのである。⁽³⁵⁾ 大河川の治水——低水工事には政府も税金を支出するが、利水費用は農民の自弁であつた。⁽³⁶⁾ しかし、牡蠣船営業や河川敷に芝居小屋を設けて興業する者からは料金を徴収したのである。例えば、明治十一年九月一〇日内務省達乙第五八号は「堤上堤腹等従前慣行ヲ以住居又ハ小屋掛等致候分地盤ノ所有及費用ノ官民ニ拘ラス相当ノ仕用料ヲ徴収シ地盤官有地ノ分ハ大蔵省ヘ納付シ同民有地ノ分ハ堤塘修繕費人民ヨリ支出スルニ適宜遣払可申此旨相達候事」としている。これが後に河川法上の流水占用料

となるものであるが、河川に引水施設を設けて、農地を灌漑することはその対象外であった。

三 当時の水利権

明治（初期）の治水政策は概ね上述したところによる。他方、利水については新政府の関与しないところであった。ただ、明治一三年四月八日太政官布告第一八号（区町村会法）の第八条は「水利土功公共ノ水利土功ニシテ全町村ノ利害ニ関スルモノ又ハ利害ニ関係ナキモ従来組合等ノ慣行アルモノヲ云ノ為メ町村会ノ決議ヲ以テ其関係アル人民若シクハ町村ノ集会ヲ要スルトキハ其地方ノ便宜ニ従ヒ規則ヲ設ケ府知事県令ノ裁定ヲ受クヘシ」と規定し、その改正法たる明治一七年五月七日太政官布告第一四号第一四条において「府知事県令ハ水利土功ニ関スル事項ニシテ区町村会若クハ連合区町村会ニ於テ評決スルヲ得サルモノアルトキ特ニ其区域ヲ定メテ水利土功会ヲ開設スルコトヲ得」として、水利団体「水利土功会」の設立を認めることにしたのである。しかし、この水利土功会が創設されるまでもなく、水利権は入会権や漁業権と同様に、農民の団体的権利であった。

本稿は水利権に関する研究を直接の目的とはしていないが、当時の水利権には、農業水利権（主として灌漑）・工業水利権（水車・染色等）・舟筏水利権等があったが、とくに農業水利権が全川を網羅していた。水が潤沢にあれば問題はないが、ひとたび渇水になれば常に、下流農民（団体）と上流農民（団体）との間で水の配分を巡る熾烈な紛争を生じた。さきにもみたように、貢租負担については村の連帯責任であったから、水利集団は対内的には結束的、対外的には闘争的であった。また、租税徴収を確保するためには、農地の開墾その他による増収等の勸農政策が推進されるのであるが、これらは常に、既得農業水利権者と新規参入者との水利紛争を惹起した。それにも拘らず「水争いに

裁判なし」といわれるように、領主は紛争に介入することを避け、当事者の和解に期待したのである。⁽³⁷⁾ 幾多の紛争を経験する度に、当事者はその都度協定を締結して、水利紛争を解決してきた。ときには流血の惨事と多くの労力と長年月に亙る時間をかけて、農民が自主的に確立した水利規範⁽³⁸⁾が「古田（下流）優先」の原則や「上流優位」等々の慣習規範であった。

農業水利規範は慣習が社会的諸条件の所産であることはいうまでもないが、同時に地理的地形的条件にも規定される。つまり、農業水利慣行は一定の「地域」に成立しているのであって、一定地域の水利慣行は必ずしも他の地域に妥当するとは限らない。

このような農業水利権の地域性ゆえに、次期法体制確立期においても水利権に関する統一的法律は成立せず、——入会権についてもそうであったように（民法二六三条、二九四条）——民法典（明治二十九年法八九）中の所有権（第二編第三章）の相隣関係に関する規定のうちに数カ条をみるだけである（二二四条ないし二二二条）。そして、水利権に関する実体的規律を慣習に委ねることとした（法例二条）。

ドイツ民法（一八九六年）もまた、民法典中に水利関係法規をおくことなく、水利慣行を尊重するとともに、旧来の州法の効力を維持したのである。すなわち、水車権・流木権・流筏権については、土地の用排水・生起する中洲及び放棄された河床に関する規定を含めて、水法ならびに堤防法・水閘法に属する各州法の諸規定に依るものとする（EG BGB Artikel §§ 65, 66）。

水利権や入会権は、近代法以前に各地域において既に確立された権利であり、これを統一法典に規定することは困難であった。また、それを行うことによって、既得の権利を害することあるをおそれたのである。

(1) 御雇外人はボアソナード等の法律家に限らない。デレーケは来日翌年(明治七年)には、淀川を始め信濃川・木曾川などでオランダ式そだ水制工を試みている。同八年には木津川流域で西欧式砂防工事を行う。また、彼は明治二四年の常願寺川の大洪水後に、その治水工事を指導するため現地を見たとき、「是は川に非ず、滝なり」と述べたことは有名である。日本の河川は欧州大陸のそれとは違って、急峻なること滝の如し、というのである。

福島県安積郡対面原近傍原野開墾のための猪苗代湖疏水工事は明治一二年(一八七九)一〇月二八日の着工(同一五年一〇月一日開通)、明治用水工事着手も同年であり、翌年には挙母から安城までの水路を開墾した。明治一八年(一八八五)二月にはオランダ人ムルデルが利根川運河を設計(明治二二年四月着工、同二三年完成)、四月には那須疏水に国費一〇万円を投じて内務省土木局の直轄工事が行われ、九月には完成している。

なお、土木学会編「明治以降本邦土木と外人」(昭一七)。農業発達史調査会編「日本農業発達史第一巻」一一九頁以下(昭二八、中央公論社)。

(2) 内閣官房局編「法令全書第一巻」二三八頁。同三五〇頁の、明治元年一月六日府藩県宛行政官布告第九三九号は「天下一新ノ御政体被為立第一民庶ヲ綏シ各其所ヲ得テ倦サラシム御趣意ノ処倉卒兵馬ノ事起リ不被為得已次第モ候ヘトモ今日ニ至候上ハ弥国本ヲ強クシ 皇基ヲ培植被為在候ニ付今般新ニ治河使被設天下ノ水利大ニ御処置可有之候ニ付テハ差掛リ近畿ノ地ニ於テハ澱河堤防等十分ニ修復致シ以後水害ヲ除キ民利ヲ起シ候ハ勿論且又浪華ヨリノ運送等モ是マテノ三十石通船ニテハ徒ニ人力ヲ費シ実以不便利故今日ノ 御偉業ニハ不相副候間是非共蒸氣船ニテモ仕掛ケ利用可有之候処何分春來騷擾ノ折柄纔右澱川ノ堤防サヘモ御行届兼候ヘトモ東北征討略平蕩ノ功ヲ奏候上ハ追追右等ノ儀モ御詮議被為在大ニ天下水利ノ道ヲ起シ民庶ノ福ヲ生シ候様被 仰出候間府藩県ニ於テモ此旨相心得上下同揆其地方最寄ニ就テ夫々利害得失相考勉勵可致旨 御沙汰候事」とした。なお、同年一月一日行政官布告第九六〇号(「法令全書第一巻」三五五頁)も同旨で、「天下一新更始之 御政体被為立第一兆民生ヲ安シ業ヲ楽ミ人心ヲシテ倦サラシムル 御趣意之折柄倉卒戎馬之事起リシヨリ不被為得已次第第二可有之候得共今日戡之功ヲ奏シ稍平穩ニ赴候上ハ愈国本ヲ強クシ 皇基ヲ振起スヘキ 御良図可有之処既ニ畿内之地ニシテ澱河及諸川水溢暴漲沿河之民其害ヲ蒙リ殆ト流離ニ至リ候エ共未タ其堤防ヲ修シ田宅ヲ復スルヲ能ハス天災之所致不得已ト雖モ其実ハ旧習ニ慣レ偷安怠惰ノ罪ナリ且又浪華港ヨリシテ澱河ノ運送ハ一日モ不可欠儀ニ付益其道ヲ拡張シ蒸

氣船ヲモ仕掛候ニ至ルヘキニ纔ニ浚築ヲ加ヘ一時ノ災害ヲ防キ或ハ從來溯通ノ三十石ト唱ヘ候運船ヲ而已頼ミ居候等実ニ狹小ノ陋習ニテ今日維新之御偉業ニ不副候況ヤ眼前ノ民苦ヲモ不顧シテハ決テ不被為濟次第ニ付太政諸官及府藩県共ニ同心戮力深ク御趣意ヲ体認スヘク且其主者ヲ立今般新ニ治河使ヲ被置候ニ付速ニ沿襲ノ陋弊ヲ一洗シ民害ヲ除キ水利ヲ興シ天下之人心ヲシテ倦マサラシムルノ要務專ラ勉勵可有之旨御沙汰候事但治河之儀ニ付過日相達候エ共右之通更被仰出候事」と言っている。

(3) 「法令全書第二卷」二七九頁。

(4) 「法令全書第二卷」二八六頁。

(5) 「法令全書第三卷」三七頁。

(6) 明治三年五月民部省達(府藩県へ)第三八二号、「法令全書第三卷」二二八頁。

(7) 「法令全書第三卷」三六五頁。

(8) 「法令全書第四卷」二九五頁。

(9) 「法令全書第四卷」九〇頁。明治政府が治水を重視したことは言うまでもないが、四年一二月四日の太政官布告第六四八号は、治水・修路・架橋事業を興す者に、一定期間税金の徴収を許可することにした。すなわち、「治水修路ノ儀ハ地方ノ要務ニシテ物産蕃盛庶民殷富ノ基本ニ付府県管下ニ於キ有志ノ者共自費或ハ会社ヲ結ヒ水行ヲ疎シ險路ヲ開キ橋梁ヲ架スル等諸般運輸ノ便利ヲ興シ候者ハ落成ノ上功費ノ多寡ニ応シ年限ヲ定メ税金取立方被差許候間地方官ニ於テ此旨相心得右等ノ儀願出候者有之節ハ其地ノ民情ヲ詳察シ利害得失ヲ考ヘ入費税金ノ制限篤ト取調大蔵省ヘ可申出事但本文ノ趣管内無洩可相達事」というのである(「法令全書第四卷」四四六頁)。

(10) 西川・所引「治水方規」は「法規」ではない。私の推測では、「治水条目」の草稿である。法律でないものを、法律として引用される意図は不可解である。治水条目は太政官布告であり、太政官達ではないし、「宜達」という法形式も聞いたことがない。西川・前掲には太政官「宜達」の番号も引用の典拠も示されていない。「法令全書」にも該法は見当たらない。ただ、本文引用の「治水条目」と年月日は符合している。また、「治水方規」が前文と本文九項目から成っていることは「治水条目」と同様である。ただ、法文体は形式的に異なるが、内容は実質的にほぼ同様である。このことは次項にみる

「治水条目」の改正法についても全く同じである。

なお、佐藤俊郎・河川管理と農業水利計画——河川管理と農業水利について——（水利科学研究所「農業水利合理化に関する調査研究報告書」昭和五二年三月刊所収）九頁には、太政官「宣達」として「治水方規」が掲げられているが、やはり出典は不明である。

(11) 「法令全書第四卷」四三八頁。第一項にいう「一廉」について、明治五年四月一三日大蔵省達五六号は「堤防入費ハ破損一箇所ヲ一廉ト可相心得候」という（法令全書第五卷ノ一）五六〇頁）。

(12) 佐藤・前掲も「権義処置」として引用する。

(13) 明治八年二月太政官布告第二三号は雑税を廃止し、同年一二月太政官布告第一九五号の海面官有宣言によって、従来海面に成立していた旧慣による漁業権を一掃した。しかし、その施行法ともいべき同年八月太政官達第二一五号は、翌年七月太政官達第七四号によって取消されてしまう（森・わが国漁業制度における慣習から権利への過程「法学志林」六二巻二号、昭和四〇・一）。

(14) 明治六年八月二日大蔵省番外達「河港道路修築規則」（法令全書第六卷ノ一）九三四頁）は次の通りであり、別紙末尾に明治元年乃至三年の各県平均治水費を掲げ、その合計を「百五十万三千百九拾貳円七拾銭貳厘」という。五万円以上の治水費を支出した県は、滋賀県（五万九千円）・大阪府（八万六千円）・和歌山県（八万五千円）・山口県（六万六千円）・浜松県（〓現静岡県の一部、六万四千円）・愛知県（七万六千円）・栃木県（六万五千円）・山梨県（五万円）・白川県（〓現熊本県の一部、六万四千円）・筑摩県（〓現長野県・岐阜県の一部、五万三千円）・新川県（〓現富山県の一部、五万一千円）である。

水理堤防ノ儀ニ付辛未十二月一日御布告相成候処今般特殊ノ御詮議ヲ以右条目ノ中社寺官舎等修繕ノ件ヲ除キ其他都テ相廃止更ニ別紙規則ノ通経営ノ制限ヲ相立且従前堤防用悪水路道路橋梁ノ經費官民ノ区別ヲ算計シ三年乃至五年ヲ平均シ之ヲ向フ五ヶ年ノ定額トシテ来春ヨリ施行候見込ニ付各管内限リ其額ヲ取調来ル九月中迄ニ可差出候尤戊辰ヨリ庚午迄三ヶ年平均高差出候モ有之候ヘ共其計算信用難致向モ有之且水害ノ有無ニ因リ大ニ金額ノ輕重ヲ生シ将来ノ定額ニ難相立候間譬ヘハ水害有ル年ハ其費用三万円ニ昂モ又無事ノ年ハ昂ニ壹千円ニ出サルモ有ル可シ而シテ水害ハ三年ニ一度或ハ五年ニ一度可有ヲ見積之ヲ

平均シタル金額ヲ以テ向フ五ケ年間ノ定額ニ相立候筈ニ付現実ノ平均高ヲ斟酌増減シ相当ノ金額可申立候此段相達候也
(別紙)(△印ハ朱書)

河港道路修築規則

第一則 澱刀根信濃川ノ如キ一河ニシテ其利害數県ニ關スル者ヲ一等河トス横浜神戸長崎新潟函館港ノ如キ全国ノ得失ニ係ル者ヲ一等港トス東海中山陸羽道ノ如キ全国ノ大経脈ヲ通スル者ヲ一等道路トス右工事ノ費用從來官民混淆ノ分譬ハ六分ハ官ニ出テ四分ハ地民ニ出ル者其四分ハ大藏省ニ収メ其更正河港ノ形態ヲ變更シ新タニ堤塘ヲ築造シ屈曲セル路線ヲ修繕暴風霖雨等ノ為路ヲ修ムル等ヲ云以下之ニ倣フノ工事ハ図面並目論見帳添同省ヘ可伺出事

第二則 他管轄ノ利害ニ關セサル河港及ヒ各部ノ経路ヲ大経脈ニ接続スル脇往還枝道ノ類ヲ二等河港道路トス右工事ノ費用從來官民混淆ノ分譬ハ六分ハ官ニ出テ四分ハ民ニ出ル者ハ其四分ハ直ニ地方庁ニ収メ其六分ハ大藏省ヨリ下渡ス可シ而シテ其更正修繕ノ工事ハ地方官ニ於テ施行ス可キ事

第三則 市街郡村ノ利害ニ關スル河港及田地灌漑ノ用悪水路村市ノ経路等ヲ三等河港道路トス右更正修繕ノ工事ハ地方官之ヲ施行シ費用ハ其利害ヲ受ル地民ニ課スヘシ尤其課方ノ処分ハ地方官ニ委任ス可キ事

△但從前官給有之場所ニテ自今悉皆民費ニ難課事情等有之向ハ改正期限ノ見込相立可伺出事

第四則 一等河ノ枝流ト雖モ水勢ノ強弱ニ因リ本流ノ害アル者或ハ放水ノ如キ一県ニ損アルモ數県ニ益有ルノ類之ヲ更正スル

ニ至テハ図面並目論見帳添大藏省ヘ可伺出尤其平常修繕ノ如キハ地方官ニ委任ス可キ事

第五則 二等以下河港道路ト雖モ之ヲ更正スルニ至テハ大藏省ノ許可ヲ得テ施行スヘキ事

第六則 地方官ニ於テ專任施行スル修築ト雖總テ清算帳ハ年々大藏省ヘ可差出事

府県堤防用悪水樋堰道路橋梁入費辰ヨリ午迄三ケ年平均

一金五万九千二百八十六円九拾八錢壹厘	滋賀県
一金八万六千五百九拾七円廿五錢四厘	大阪府
一金八万四千九百五拾三円五拾四錢九厘	和歌山県
一金貳万七千六百五拾壹円五拾四錢	長野県

一金六千六百六拾四円四錢六厘
 一金壹万三千七百四拾壹円五拾七錢貳厘
 一金四百貳拾八円五拾錢四厘
 一金三千九百拾壹円六拾貳錢貳厘
 一金三万八千五百三拾六円貳拾三錢五厘
 一金三万六千六百六拾六円拾七錢九厘
 一金壹万九百六拾壹円八拾四錢貳厘
 一金六千六百四拾貳円六拾錢壹厘
 一金五千貳百貳拾六円八拾四錢四厘
 一金六万六千六百六拾六円八拾七錢八厘
 一金壹万五千五百五拾六円五拾八錢貳厘
 一金貳万四百三円五拾九錢七厘
 一金四千八百八拾貳円八拾四錢
 一金三千七百八拾四円四拾九錢四厘
 一金六万三千八百八拾八円六拾四錢六厘
 一金四万四千四百六拾四円七拾錢壹厘
 一金三千四百六拾五円七拾七錢
 一金九百貳拾五円七拾七錢七厘
 一金七万六千六百七拾六円七拾五錢九厘
 一金三万三千五拾五円七拾貳錢五厘
 一金壹万五千八百九拾八円六拾貳錢壹厘
 一金三万六千三百拾七拾錢五厘

敦賀	神奈川	印旛	愛知	宮城	広島	京都府	浜松	木更津	小倉	三重	石川	山口	浜田	島根	入間	堺	新潟	鳥取	相模	小田	茨城
県	県	県	県	県	県	府	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県

治水政策と法

一金壹万千八百四拾三円拾七銭壹厘
 一金千四百六拾壹円五拾九銭壹厘
 一金六万五千六百八拾貳円九拾六銭九厘
 一金四千八百四拾貳円六拾壹銭九厘
 一金貳万貳千七百八拾四円三拾七銭
 一金貳万千七百五拾八円九拾九銭七厘
 一金三万五千六百五拾六円拾三銭貳厘
 一金四百五拾六円六銭三厘
 一金七千六百六拾貳円九拾貳銭八厘
 一金九千三百六拾九円五拾七銭貳厘
 一金貳千三百九拾四円貳拾六銭六厘
 一金五千三百八拾壹円拾三銭六厘
 一金六万四千三円九厘
 一金四拾七円七拾九銭三厘
 一金四千三拾壹円九銭八厘
 一金六千八百八拾三円六拾八銭五厘
 一金貳万三千五百五拾五円貳厘
 一金八千八百六拾壹円八拾三銭
 一金五万三千七百五拾貳円
 一金千七百貳拾三円五拾九銭八厘
 一金貳万六千四百四拾七円拾四銭三厘
 一金五万千三百拾三円四拾壹銭四厘

新	飾	兵	筑	秋	岡	群	長	岩	白	山	磐	若	柏	酒	静	新	岐	宇	栃	山	福
川	磨	庫	摩	田	山	馬	崎	手	川	梨	前	松	崎	田	岡	治	阜	都	木	形	岡
県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	県	都	県	県	県
																		宮			

一金壹万九千六百壹円七拾八錢六厘
 一金七千八百五拾貳円四拾六錢
 一金貳千八拾壹円四拾九錢九厘
 一金三千五百四拾六円九拾七錢五厘
 一金貳拾貳万五百拾八円五拾七錢
 一金壹万三千三百拾八円七錢三厘
 一金八百七拾円八拾四錢七厘
 一金五千五百七拾八円拾五錢
 一金壹万貳千九百拾円四錢貳厘

以上

合計金百五拾壹万三千百九拾貳円七拾錢貳厘

(15) 「法令全書第九卷ノ一」三〇七頁。なお、道路の等級別管理の廃止は同年月日太政官布告第六〇号（「法令全書第九卷ノ一」三〇七号）。

(16) 「法令全書第七卷ノ一」四八六頁。なお同年二月一四日同省乙第一〇号達参照。

(17) 「法令全書第七卷ノ一」四九九頁。

(18) 「法令全書第七卷ノ一」五〇四頁。

(19) 「法令全書第七卷ノ一」五〇七頁。

(20) 平野義太郎「日本資本主義社会の機構」（岩波）二〇〇二二頁。地租改正については、福島正夫「地租改正の研究」（昭三七、有斐閣）、地租改正の性格については、楫西光速・加藤俊彦・大島清・大内力「日本資本主義の成立Ⅱ」（一九六五、東大新書）三〇六頁以下参照。

(21) 「法令全書第一卷」二八四頁。

(22) 「法令全書第一卷」三八八頁。

大分県	宮崎県	置賜県	青森県	名東県	足柄県	福島県	北条県	豊岡県
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

(23) なお、同年一月二八日民部省第一〇八七号（法令全書第二卷「四八三頁」、同年一二月三日民部省第一一七号（法令全書第二卷「四九八頁」、明治四年四月一九日民部省第九号（法令全書第四卷「四六八頁」）参照。
また、明治三年六月一二日の民部省達第三九九号ないし四〇〇号は次の通りである。

〔イ〕 三九九号（新発田藩・高崎藩・村上藩・長岡藩・与板藩・三日市藩・三根山藩へ）

信濃川分水路鑿割ニ付課役ノ儀附紙ヲ以及尋問候処民力疲弊ノ折柄ニハ候得共金四十五万両可致弁出段神妙ノ事ニ候就テハ別段ノ御繰合ヲ以差向鑿掛候費用御下渡相成候条其余費ハ越後全国水損高ヲ除ノ外高百石ニ付永五貫七百五十文ツ、早々取纏彼地出張ノ土木司へ可相納候此段相達候事

〔ロ〕 四〇〇号（高田藩・雄谷藩・清崎藩・菊間藩・上ノ山藩・黒川藩・村松藩へ）

信濃川ノ儀ハ累年洪水暴溢田圃ノ破損最不尠候ニ付其害ヲ免候ニハ分水路鑿割不致候テハ不相成候処許多ノ費用不残御下渡難行届候依テ水難ノ地方へ及尋問候処金四十五万両丈弁出可致筈ニ付差向鑿掛御入費ハ御下渡相成其余費ハ越後全国高役出金ヲ以裨補可致候条高百石ニ付永五貫七百五十文宛早々取纏彼地出張ノ土木司へ可相納候此段相達候事

(24) 「法令全書第八卷ノ一」三一頁。

(25) 清浦奎吾「明治法制史」（明治三二、明法堂）三九七頁。

(26) 中田薫「法制史論集第二卷」九六三頁以下、九九一頁以下所収『徳川時代に於ける村の人格』『明治初年に於ける村の人格』（昭一三、復刻版昭四五、岩波）。

(27) 石井良助「法制編」（開国百年記念文化事業会編「明治文化史第二卷」所収）一五七頁以下（昭二九、洋々社）。

(28) 福島正夫編『「家」制度の研究 資料篇』一、二、三（一九五九、六二、六七、東京大学出版会）及びその解題参照。なお、戸籍法の戸長制度が「莊屋名主年寄総テ相廃止戸長副戸長と改称シ」「是マテ取扱来候事務ハ勿論土地人民ニ関係ノ事件ハ一切為取扱候様可致事」とせざるを得なかったこと（明治五年四月九日太政官布告第一一七号）については、福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」（明治史料研究連絡会編「明治史研究叢書」第二卷『地租改正と地方自治制』一二二頁以下に詳しい分析がある（一九五六、お茶の水書房）。さらに、徳田良治「わが国における町村会の起源」「明治初年の町村会の発達」（前掲・明治史研究叢書〔第二期〕第一卷『明治権力の法的構造』二四頁以下、四三頁以下所収）、戒能通孝「入

会の研究」(昭一八、日本評論社)二六八頁以下「村落生活と入会権」(のちに「著作集V」一二八頁以下に一部収録。一九七七、日本評論社)参照。

- (29) 福島・徳田「明治初年の町村会」一三七頁注(一八)。この点は、戒能通孝「入会の研究」でも強調される。区町村会法による水利士功会の公法的性格及びその矛盾については、農業水利問題研究会編「農業水利秩序の研究」(一九六一年、御茶の水書房)二六頁以下(渡辺洋三執筆)参照。

また、水利組織の町村行政組織からの分離に関する地域的研究については、斎藤晴造・菅野俊作「資本主義の農業問題」(一九六七年、日本評論社)一八二頁以下所収鳥谷部仁『水稻単作地帯における水利構造——新潟県亀田郷元早通村の実態』参照。

なお、明治期における地方制度についてはすぐれた研究が少なくないので、ここにその詳細を述べることを省く。

- (30) 「法令全書第九卷ノ一」三〇七頁。

- (31) 農業発達史調査会編「日本農業発達史第四卷」(昭和二九年、中央公論社)一一七頁以下所収小川誠『治水・利水・土地改良の体系的整備』一二四頁。

- (32) 明治一三年一月五日太政官布告第四八号(「法令全書第一三卷ノ二」二五七頁)は、「今般歳計ヲ節約シ紙幣銷却ノ元資ヲ増加シ併セテ地方ノ政務ヲ改良スルノ要用ナルヲ察シ左ノ通制定布告候事」とし、その第一条で「地租税目中『地租五分一以内』トアルヲ『地租三分一以内』ト改定」したうえで、その第三条において、「地方税ヲ以テ支弁スヘキ府県土木(即チ河港、道路、堤防、橋梁建築修繕)費中官費下渡金ハ来ル十四年度ヨリ廃止トス」る。

なお、前注「日本農業発達史」も渡辺洋三「河川法・道路法(法体制確立期)」(「鶴飼信成ほか編」講座日本近代法発達史——資本主義と法の発展——6「一二九以下所収(一九五九年、勁草書房)」は、のちに渡辺洋三「農業水利権の研究」(増補版)(一九六三年、東京大学出版会)に収録されるが、いずれも該布告を明治一二年としている。

- (33) 「法令全書第一〇巻」六六頁。明治一〇年代における不況期に、租税滞納に対する公売処分等を契機として農民が階層分化したことについては、楫西光速ほか・前掲参照。

- (34) 「法令全書第一一巻」一七頁。

(35) 「法令全書第一二卷」一八七頁。

(36) しかし、明治一二年二月二七日太政官無号達（「法令全書第二二卷ノ一」四八三頁）は、「河港道路堤防橋梁費ノ儀ハ明治十一年^七月第拾九号布告ヲ以テ相定メ右施行順序ノ儀ハ同年七月二十二日号外達第十二項ノ通相達置候得共自然各地方ノ慣行ニヨリ右ニ準拠シ難キ分ハ府県会ノ決議ヲ以テ暫ク旧慣ニ因リ施行シ不苦候条此旨為心得相達候事」とも言っている。

(37) 水利紛争には判決（裁許）が少なく、俗に「水掛論」に終止する理由について柳川真佐夫「農業用水に関する研究」（『司法研究』二六輯六、昭和一四）一三八頁以下に「何れが正邪であるかの判定甚だ困難であり、従て其の裁判には裁判官も自信薄く時に誤判に因り幕府の權威を失墜せしむる惧もあり、又裁判に依り勝敗を決するときは往々敗訴の当事者（農村）に全部的破滅をも生ぜしめ、国家的見地よりも憂ふべき事態を招来する事に意を置いたものであらう」「用水訴訟の如きは其の裁判の結果は一村落の盛衰に関するのみならず、延いては国家的重要問題をも惹起する惧あるものであるから、裁判所が当事者の主張の儘其の可否の判断に終止するのは公益上甚だしく不相当な場合も起り得る」という。要するに、経済的政治的理由に依るものである。

(38) 渡辺洋三・前掲「農業水利権の研究」は、主として明治前期大審院判例に依拠して、これら農業水利慣習を分析したものである。

農業水利権は一般に、「専用権」「共用権」「余水利用権」に大別される。

因みに、養老令（雑令第卅）「取水溉田条」に、「凡取水溉田。皆從下始。依次而用。」と規定する。ここにいう「下」とは、上流の田の意か、それとも上下は貧富貴賤のことか、或いは下「水田、上「島」なのかはつきりしない（井上光貞ほか「律令」岩波『日本思想史大系3』四七七頁、六九六頁参照）。これについて宝月圭吾「中世灌漑史の研究」（昭和五八年復刊版、吉川弘文館）一一頁は、「用水路の上流に存在する田地は、その地理的優越から、動もすれば下流の田地に用水を分与せずに独占し、また灌漑以外の目的の用水の利用が、田地溉入の妨害となるが多かったので、特にかような法令の制定を招いたのである。又かかる地理的關係以外に、用水独占の原因となったものは、引水者の貧富の差であった。貧者は引水に際しても、常に富者に圧迫され、富者の独占引用が行はれ（る）ことが珍しくなく、これが原因となって、用水論争を頻発せしめたので、政府は屢々これが禁止を令したのである」と説く。中世・近世を問わず、灌漑水利にあつては、上・下

流の關係は常に利害相反する。これら利害衝突の結果の所産が慣行農業水利権である。ここに所謂「慣行」という語は、漁業權その他についても用いられるのであるが、法体制準備期においては、旧慣・慣例・慣習というのが一般であり、慣行は法体制確立期の初期頃から用いられたものであらう。

(39)

前時代における農業水利慣習の規範がどのようなものであったか、については、喜多村俊夫「日本灌漑水利慣行の史的研究 総論篇」(昭和二五、岩波)、同「各論篇」(昭和四八、岩波)参照。農業水利権が一定地域における総合的条件に規定されていることは本文に述べた。従つて、地域的具体的調査研究は枚挙に遑がない。ここにはとくに、明治大学法史学研究室編「山村と水利」(昭和三〇、三和書房)、中村吉治「村落構造の史的分析」(昭和三一、日本評論社)二六七頁以下、農商務省農務局「大正二年 農業水利慣行調査」をあげておく。

また、法典編纂の参考のために、司法卿大木喬任は明治初年既に、民・商事慣行の調査を行っているが、司法省蔵版「全国民事慣例類集」(明治一〇年)四一八頁以下は「用水」慣行として、以下の事例を掲げている。

用水に関する民事慣例類集所掲事例のうち、東京のものだけは都市用水についてである。すなわち、東京では、「市中ハ玉川神田両上水ヲ用フルヲニテ」その管轄は「普請方役所掛ニ属セリ旧本丸西丸吹上掛樋筋ハ官ノ受持」であつた。武家・町家・組合樋の別があり、その費用分担について、「武家ハ高割町方ハ分水井アル地所表間口割ニテ出費セリ尤水元普請金。水銀。白堀浚。入費八年々右役所へ納来リシ処維新後大樋ノ分ハ悉皆官ニテ受持チ入費ハ皇城ヲ始メ総井戸數へ割合ヒ出費シ堀端等ノ上水井ニテ持主定メ難キ分は其区内ニ定マレリ」「但近傍飲用ノ者ヨリ持主へ義務ヲ尽スハ契約次第ナリトス」(武蔵国豊島郡)。

以下に各地の用水慣行を原文のまま再録する。

○水路ハ渾テ其關係村吏ニテ担当シ川沼村々ニ於テモ通水ノ善惡ヲ察シ人夫ヲ以甲乙ノ村方ニ分配ス其費用ハ村高ト戸別トニ賦課ス又徳島。保坂。浅尾。ノ三堰ノ如キハ旧幕府ノ水配事務係官吏該地ニ派出シ水路ヲ保護スルヲ毎年春分ヨリ秋分迄ナリ但シ此費用ハ悉皆公費ヲ以テス 甲斐国山梨郡

○用水組合アレハ其分水口迄ヲ組合ニテ修繕シ分水口ヨリ以下ハ該村ノ修繕トス流末ヲ用水トスル者ハ水源ノ村へ關係スルヲナシ 信濃国高井郡

○河川用水等一村持若クハ組合持アリテ一己自在ニ所有スルヲ許サス堰浚樋浚溝普請等村吏ヨリ告知スルハ村方組合労費ヲ助クルノ例ナリ 信濃国水内郡

○一村用アリ数村組合用ルアリ其費ノ賦課法タル数種アリ仮令ハ甲村ノ地ヲ数十町鑿引シ乙村丙村へ涉リ甲村僅ニ一分ノ用ヲ便シ乙村五分ノ用ヲナシ丙村四分ヲ用フル等ノ如キ溝入費ハ甲村へ課セス乙丙両村ニテ出金スルノ例ナリ 信濃国水内郡

○用水ト云フハ本川ヨリ直ニ之ヲ引キ各村ニテ用フルモノ 幅五間五尺ヲ定メトス其水ヲ用フル各村ニテ修覆シ一村中各所ニ分水スルニハ其幅員各定リアルヲナリ羽前国置賜郡

○平常ハ格段ノ定規ナシト雖モ旱魃ノ時ハ村々ノ高ヲ何千石トシ大川ヨリ各其水筋石高ヲ以テ引ク例ヘハ千石ノ村十ヶ村アレハ此石高二応シ百万石ノ水ヲ十万石ツ、十ヶ村ヘ分配シ川下ノ村々モ之ニ準シテ分配ス又地形ニ因リ順次ニ水ヲ引キ難キハ其村ノ定メニテ甲乙一日毎ニ各番ニ之ヲ引クモアリ之ヲ番水ト唱フ一村内ノ用水モ右ニ準シ川筋ニ随ヒ順次ニ引用ユ營繕ハ内川口、大川ヨリ引入ル丈ケハ官費内川水筋ハ其村ニ掛ル丈ケ其村持ニテ一村内所々ヘ引用ル分ノ營繕ハ一村持トス溜池モ川同様官の所有ニテ一村共用数村共用或ハ村内五六人共用ノモノアリテ一定ナラス營繕ハ其水ヲ引キ用ユル者ニテ為ス又自分ノ持地内ニアル溜池ハ其地主ノ所有ニテ其水ヲ用ヒ其營繕ヲナスハ總テ地主一人ナリ 陸前国遠田郡

○甲村用水ノ為メ乙村ノ地所ヲ潰シテ水路ヲ立テ水ヲ引クハ江代米ト称シ其地所ノ年貢作徳ヲ乙村ヘ納ムルヲナリ 加賀国石川郡

○用水引用ハ胴木分規ヲ以テ平分シ又旱魃ニ至リテハ時間ヲ定メ地所ノ広狭ニ応シ割賦シ用水ヲ引クヲアリ用下水等修繕ノ費ハ水下ノ村々ヨリ草高百石ニ三十人ヲ出ス尚不足スル時ハ高打銀ヲ以テ補フモノアリ 加賀国江沼郡

○乙丙丁戊己数村ノ田地ヲ灌漑スル為メニ甲村ニ於テ河川或ハ溜井ヲ穿ツハ乙村何百石丙村何十石ト村々草高ノ内水ヲ灌漑スヘキ高二相当ノ水ヲ分配シ其用水ニ関スル費額及ヒ力役ヲモ各村ノ水下高二課賦シ右乙丙等ノ各村ヨリ甲村地主ヘ其敷地年貢ヲ納ムル例ナリ 越中国射水郡

○河川ヲ堰キ用水ヲ引クモ川下水乏シキハ堰ノ盛立幾尺ヲ超サルノ約ヲナス慣例アリ 能登国珠洲郡

○田地ニ引ク用水ニハ往々争論ヲ起スヲアルヲ以テ村費ヲ以テ水番ヲ付ケ置キ平均ニ之ヲ引カシム此用水ニハ水筋アリテ水受ノ者ノ外ヘハ引クヲ得ス依テ營繕ノ諸費ハ此水受ノ者ヨリ出ス例ナリ 美作国勝南郡

○用水ハ町村吏コレニ関シ塘方助役藩吏用水方定役藩吏協議シテ進退掛引ヲナス通例ナリ 肥後国阿蘇郡

○用水管繕ハ官費ナリ水ノ欠引進退ハ町村吏ノ関係ニシテ力役ハ各村ノ夫役ヲ出スモノトス 大隅国始羅郡

○山口ニ四十八小路アリ此小路々々へ用水ヲ仕掛此水上ニ木町ト云所アリ此ニ水掛ノ者アリテ出火ノ節ハ何レノ所ニテモ一途ニ水ヲ流出シテ消防ノ用ニス小路々々ノ水樋管繕掃除等ハ各自受持ナリ村方ニテハ川ヲ横截シ或ハ山間ニ堤ヲ築キ以テ水ヲ田地ヘ引ク此川堰堤樋管繕費用ハ大凡半ハ官費半ハ水受ノ者ヨリ出ス此用水引方旱魃ノ時ハ水番ヲ付ケ置配水ヲナサシム又種々ノ方法ヲ以テ水ヲ引ク水下ノ田ヨリ一番二番ト番順ニ引クヲアリ又分木ト唱ヘ木ヲ以テ一寸二寸五寸一尺等ノ穴ヲ切り明ケ其木ヲ以テ譬ヘハ一反ノ田ヘハ一寸ノ穴ヲ以テ引キ二反ノ田ヘハ二寸ノ穴ヲ明ケ引ク等ノヲアリ又其水受ノ者ノ内ヨリ人撰ニテ廉直ノ者両三名ヲ出シ水上水下ノ別ナク田ニ広狭ノ別ナク水ノ無キ田ヘ引入レシムルノ方法アリ此方法ヲ以テ良法ナリトス或ハ窃ニ此水ヲ盜ミ引ク者アリ其節ハ水受ノ者残ラス其者ノ家ニ到リ大釜ヲ携ヘ酒店ヘ持チ行キ質トナシ酒ヲ飲ヲ以テ過料ト為ス是レ吉敷郡近傍ノ慣例ナリ 周防国吉敷郡

○仁多郡八戸村ヨリ神門郡上郷村迄ノ間ニ篠ノ山ト云アリ神門郡上郷村ヨリ同郡神立村迄ノ間ニ日井ノ川ト云アリ此川水ヲ神門楯縫出雲ノ三郡ノ田方用水ニ引キ用ユ石塚村ト云処アリ水利ヨロシキニ依テ此村ニテ堰ヲ築キ三郡ヘ配水ヲ為ス此堰管繕等ノ入費ハ総テ三郡中ノ水受ノ村々ヨリ出ス例アリ 出雲国神門郡

○飲料ハ井戸水ヲ用ユ田地用水ハ池溜井又ハ川ニ堰堰ニ御普請所ト御手當場自普請所等ノ区別ナリヲ設テ水ヲ引ナリ旱魃ノ時ハ用水ヲ番水ト唱ヘ人撰ノ上水番ヲ付ケ置キ下モ田ヨリ水無キ田ヘ引水スルヲナリ石見国邇摩郡

○十ヶ村或ハ五ヶ村組合川ヨリ引ク大関用水ハ其組合村々平等ニ其水ヲ用ヒ堤防ノ修繕ハ其組合村ニテナス右組合中一ヶ村ヲ親郷ト称シ水原疏通ノ監視及ヒ水ノ用方ニ付申合等ノヲ取扱フ符人アルノヲ 田畑ヲ潰シ関ノ敷地トナスト雖モ其潰池ノ割合ヲ以テ年貢ヲ免スルノミニテ替地又ハ代価ヲ償フヲナシ大関ヨリ一村ヘ引キ一村内ニテ各処ニ引ク関モ右ニ準ス甲村ノ山上ニ堤溜池アリ乙村ノ田地ヘノミ此水ヲ引用ユルヲアリ其堤ハ甲村ノ共有地ナレ水ハ乙村ノミニテ自由ニ引用フ丙某ノ持山ニ堤アリ其山下ニ丁某ノ田地アリ其堤ハ丙某ノ所有池ニ属スレ水ハ丁ノミニテ引用ヒ甲村并丙某ニテ水源

ヲ決去或ハ防遏スルヲ得サルノミナラス其水ヲ用フルヲ得サル例アリ但營繕ハ乙村井丁某ニテナスヲナリ羽後国平鹿郡

○耕地低キ所ハ川中ニ土堰土俵堰ヲ掛テ兼テ堤防ニ樋ヲ伏セ耕作中へ適宜ノ溝ヲ開鑿シ水ヲ引テ夫々へ賦及ス龍骨車ニテ水ヲ耕地へ揚ルモアリ山辺ニ依リテハ溜池ヲ堀リ高地溪間ヨリ雨水ヲ貯へ翌年供用ノ分ヲ前年秋分ヨリ溜置クヲ例トス 摂津国東成郡

○用水上流ノ者堤防ヲ築カントスルトキハ必ス下流ノ者ニ妨害ナキヲ証シ其承諾ヲ得ルヲ要ス 淡路国津那郡

○西条川ノ上流ヨリ三四里ヲ隔テ此ノ水ヲ引用スルノ村アリ其方法タル水源近傍村々ノ用水不用ノ時 太陰曆秋分ヨリヲ期シ 閼村ノ田地二十一二分も懸ル可キ水量ヲ積リ又其水坪ヲ測リ入ル可キ池アリテ右六ヶ月間十分ニ其水ヲ引入ルハナリ水源ノ村へハ幾分ノ税ヲ出シ水路營繕ノ入費モ担任スルヲナリ 大和国葛下郡

第二 法体制確立期の治水政策と法

一 治水費の国庫補助政策

明治政府が試行錯誤的な治水政策を行いつつ、それを明治一三年（一八八〇）の地方税規則に委ねたことはさきに見た。⁽¹⁾しかしこれはいたずらに地方人民の治水費負担を増大させ、とくに大河川をもつ県にとっては切実な問題であった。議会においては第二回以降常に、なんらかの形で治水が問題とされた。

（一）静岡県内河川の国庫支弁請願

静岡県では帝国議会の開設以前には政府に、開設以後には議会に「静岡県下四大川治水費を国庫支弁の旧に復する

の請願」を執拗に行っている。すなわち、貴族院第一回通常会には豊田郡中泉村梅原村組合町村長河野繁太郎外四名、貴族院第三回通常会には志太郡藤枝町長村松省三郎外二七名である。共に同趣旨であるが、前者によれば――

静岡県下天竜大井安倍富士の四大川は往時より幕府の直轄にして毎年十月中常式工事目論見として勘定役普請役等出張し該川堤防破壊の箇所につき詳細目論見を為し一旦帰府経伺金員確定の上翌年正月再び出張三月に至り悉皆其工事を了せり……維新以降は藩主に於て該工費を支弁し置県の後に至るも猶国庫の支弁に属せり……然るに明治十三年第四十八号公布に依り国庫の支出を廃せられ地方税の負担となるを以て全県下人民の視線は治水費の一点に集り県会も之か為め毎歳論弁に数日を費し遂に明治十四年度同十五年度同十八年度に於て政府に向ひ国庫支弁の旧に復せられん事の建議を為せり然るに拘はらず堤防の修不修は沿岸人民の生命財産に関する甚大にして一日も放擲し能はざるを以て地方税の全力を挙げ年々之か支出を為せり乃ち去る明治十四年度より同二十二年に至るまで九箇年間に支出したる金額は実に八捨万八千六百九拾七円四拾三錢五厘……就中明治拾五年九月三十日同十八年七月一日同二十二年九月十一日洪水の若きはその被害実と言ふ可らざるの惨状を極め雷に土地家屋を流亡するのみならず其部度拾余万円の臨時費を要するに至れり夫れ治水費に斯の若き多額の地方税を支出するか故に当県に於ては平素他方に力を用ふるの余地なく此の開明の盛運に際しなから百般の事業進歩の緒に就く能はず豈遺憾の至りならずや又一方に於ては法律の改正に随伴し警察に教育に監獄に年一年と地方税の増加を来せり爰に於てか有限の地方税は益以て堤防に向ひ完全堅固の修繕を加ふる能はず或は痛く節減をなし或は後年度に譲る等勢ひ姑息の修繕に止るは万已むを得ざるの然らしむる所にして一朝河水の暴漲に際れば脆弱なる堤防は怒浪の狂激を支ふる能はず忽ち潰決し沿岸町村人民をして名状す可らざるの悲境に沈淪せしむ豈其れ悚然として栗膚し惻然として寒心せざる可んや……今や千載の一遇我帝国議會に於て財政整理の大計と人民の利害休戚とを討議せらるゝの秋なれば以上具陳する所の実況洞察せられ四大川治水費の若き国庫支弁の旧に復せられんことを冀望の至りに堪へず然る上は地方税に於て四大川以外に係る旧一二等川二十九川旧三等川百三十九川及海岸汐除共經濟の度に従ひ漸次之を改修し併せて百般の事業に及すあらんとす……

の請願書を提出し、⁽²⁾後者は静岡県下四大川のみならず「天竜、大井、富士の三川に利根、信濃、木曾、澱、吉野、筑後、北上、最上、阿賀野、庄、阿武隈の十一川を合せ本邦の十四大川と称し幕府の管理維新以来の沿革前文に同じ則ち今日に於て挙て之を国庫の支弁に移すに非れば人民肩を休する日あるへからず」と述⁽³⁾べ、いずれも採択されている。

(二) 濃尾震災に対する土木費補助

明治二四年一〇月二八日のいわゆる濃尾大地震により、全壊焼失家屋一四万二〇〇〇戸、死者七二〇〇人に達する災害が発生した。⁽⁴⁾翌月二三日には被災町村民がその救済を求めて岐阜県庁へ押し掛け、市内で暴動化したため、警官が抜剣してこれを鎮圧する騒ぎが起きている。また、二二年には福岡県の筑後川が未曾有の洪水被害を生み、⁽⁵⁾二四年には富山県の常願寺川が氾濫した。⁽⁶⁾

政府は緊急勅令二〇五号により、明治二四年度予算外支出二二五万円のうち、一五〇万円を岐阜県震災救済及び河川堤防工事費、七五万円を愛知県震災救済及び河川堤防工事費とすることにして、第二回帝国議会にその承認を求めた。さらに緊急勅令二四七号は、愛知岐阜富山福岡四県土木補助費のため、愛知県震災土木補助として一一六万四六八二円九六銭六厘、岐阜県震災土木補助として二〇八万一一五四円六七銭、富山県水害土木補助として六七万六三五四円九九銭、福岡水害土木補助として三五万三九二八円一一銭四厘の予算外支出に対する承認を求めた。⁽⁷⁾

これらの事件を契機として、治水政策ないし河川管理については、河川法成立の第九回議会まで殆ど毎回のよう問題とされるに至る。明治六年（一八七三）以来、政府はヨーロッパから治水の専門家を招いて大河川の低水工事を行ってきたが、高水工事を地方庁に委ねたため、後者が立ち後れていた。相次ぐ洪水被害は、大河川の治水の重要性

を改めて思い知らせると同時に高水工事への対応をせまるものであった。

(三) 大河川の改修要請

河川改修——高水工事に対する国庫補助の請願が議会へ屢提出される。第四帝国議会貴族院へは、「信濃川治水請願」⁽⁸⁾及び「信濃川流末設計に関する請願」⁽⁹⁾、衆議院へは、「十四大川治水国庫支出の請願」⁽¹⁰⁾が行われる。その間衆議院においては、利根川治水上の件に関する質疑答弁、木曾川改修工事に付質疑応答、⁽¹¹⁾「木曾、澱、利根、信濃、四大川の治水に関する建議案」⁽¹³⁾が審議されている。第五帝国議会では、貴族院で「庄内川改修の請願」⁽¹⁴⁾、衆議院で治水に関する質疑応答がなされた。⁽¹⁵⁾第六帝国議会貴族院には再び「庄内川改修の請願」⁽¹⁶⁾が出され、衆議院では「治水に関する建議案」⁽¹⁷⁾が提出され、「府県非常土木費国庫補助法案」が審議されている。⁽¹⁸⁾

第八帝国議会貴族院では「阿賀川治水の請願」⁽¹⁹⁾「阿武隈川、阿賀川治水の請願」⁽²⁰⁾「木曾川改修収用土地補償金下渡の請願」⁽²¹⁾「木曾川修正工事再調査の請願」⁽²²⁾「信濃川流末改修の請願」⁽²³⁾(二件)、「斐伊川流域土功経済に関する請願」⁽²⁴⁾「最上川治水の請願」⁽²⁵⁾「庄内川改修の請願」⁽²⁶⁾「明治二三年法律第四六号水利組合条例中改正法律案」が審議された。⁽²⁷⁾衆議院でも「治水に関する建議案」⁽²⁸⁾「治水の方針に関する質問、同・政府の答弁」⁽²⁹⁾「木曾川改修に関する建議案」が議せられた。⁽³⁰⁾

第九議会貴族院では「筑後川改修工事の請願」⁽³¹⁾「遠賀川河身改修の請願」⁽³²⁾「阿武隈川阿賀川治水に関する請願」⁽³³⁾「信濃川流末改修の請願」⁽³⁴⁾「最上川治水の請願」⁽³⁵⁾、衆議院では、「治水に関する建議案」⁽³⁶⁾「木曾揖斐両川間閘門設置に関する請願」⁽³⁷⁾についてそれぞれ審議をおこなっている。ここに至って、第九帝国議会には河川法が上程され、それを極く短期間で審議可決することになるのである。⁽³⁸⁾

(四) 「治水に関する建議案」とその内容

帝国議會衆議院においては、右にみたように、毎回のようにな治水に関する建議が行われたのであるが、いま、第二回通常議會（明治二十四年二月一日付）に湯本義憲外七名によつて提出されたものをみると次の通りである。

治水に関する建議案

全国の河川中其流域の關係と利害の如何とに従ひ政府直轄の河川と否らざるものの性質を考究精査して其直轄河川に屬すへき治水費は主として國庫の負担に委するを至當と認む而して斯の河川に向ては左の諸項を標準と爲し治水の方法を改良すへし。

第一 政府直轄ノ河川ニ於テハ其低水高水ノ兩工事ハ勿論其流域ニ關係ヲ及スヘキ一切の施行ハ政府ニ於テ之ヲ監督実行スヘキコト

第二 政府直轄河川ノ性質ヲ実測シ其河川ニ向テ取締法ヲ設クルコト

但シ取締法ニ於テハ特ニ左ノ事項ヲ要ス

(一) 各河川ノ実況ニ從ヒ左ノ區別ヲ以テ高水工事低水工事各其施行区域ヲ画定スルコト

一 高水工事ノミヲ行フヘキ区域

二 低水工事ノミヲ行フヘキ区域

三 高水低水兩工事ヲ併行スヘキ区域

(二) 前項第一及ヒ第三ノ区域ニ付テハ其關係町村ヲ查定シ水利組合ヲ設クルコト

第三 河川ノ流域ニ關係アル湖沼其他低地ニ就テハ別ニ取締法ヲ設クルコト

第四 流域諸山ノ砂防工区域ヲ画定シ政府自ラ之ヲ監督スルコト

第五 直轄河川ニ屬スル治水經費ノ負担ハ左ノ區別ニ從フヘキコト

(一) 低水工事ノ費用ハ全ク國庫費ノ負担トナスヘキコト

(二) 堤塘維持ノ為メ平年要スル補修工費ハ其關係府県ノ地方費ヲ以テ負担トシ政府ハ一ノ標準ヲ設ケ相当ノ補助ヲ為スヘキコト

(四) 洪水予防等ノ準備ニ要スル経費ハ其關係水利組合ノ負担トナスヘキコト

第六 府県直轄ニ属スル河川ニシテ改修若クハ大修繕ヲ要スヘキモノニシテ其府県ノ力ニ堪ヘサルモノト認メルモノハ国庫ヨリ相当ノ補助ヲ為シ目的ヲ達セシムヘキコト

以上の諸項を実行するを目的とし政府直轄と否らざる河川とを撰定し速に実地調査其他種々の準備を整ヘ其結果を来る二十六年度の議會に於て提出せられんことを要す但し此方針は全国の諸大川に及さんとするに在るを以て二十六年の議會に於て其準備充分整はざる時は先づ其最緊急重要なものに限り提出せらるゝも妨けなし。

というのである。即ち本案の主眼が「治水費は主として国庫の負担に委」ねることに置かれているのである。本案提出湯本義憲の提案理由説明によれば――

先ず洪水被害について、蕞爾な日本にも拘らず、河川の数ハ「五里以上九里に至るものが百十一川……十里以上百里に達するものが二百六川……併せて三百十七川」が土砂を流出し激流堤塘を決壊している。その損害額は明治一八年（一八八五）二七〇〇万円にのぼるといふ。明治八年（一八七五）から一三年（一八八〇）までの平均をみると、一カ年に死傷者一〇〇人、荒蕪反別三九〇九町余、荒蕪の地租三万〇一四七円余。損耗代金二七三万六一二八円、堤防復旧費七六万二三六六円であるといふ。

明治一三年太政官布告第四八号以後は国庫の補助を廃止したが、一四年以降の死傷者三三五人程、荒蕪反別九八二〇町程、地租九万六三八〇円程、損耗代金一〇五七万円余、堤防復旧費が二〇七万円余。

明治八年から一三年に至る期間と、一四年から二二年に至る期間とを比較すると、金額において各々三倍になつて

いる、いかに治水が重要であるかが判然とするであろう、と述べる。⁽³⁹⁾

次いで、政府の治水政策について。第一にそれが低水工事に偏していることを指摘する。先ず政府は、最上川、北上川、阿武隈川、信濃川、天竜川、木曾川、澱川、利根川、富士川、大井川、吉野川、阿賀野川、庄川、の一大四川を撰んで直轄河川とし、河身を改修して、舟楫の便利を図ることを目的とする低水工事を行った。高水工事即ち水害予防工事については、幕府にならって、一度は高水工事の費用を負担したが、後にこれを変更して補助制となし、ついに明治十三年に至って水害予防工事の国庫補助制を廃止して、地方の負担に属せしめた。その後、明治二〇年になつて政府はさきの一大四川のうちから、利根川、富士川、天竜川、北上川、最上川、信濃川、木曾川、筑後川の八大川について国庫による低水工事の継続事業とした。しかし、政府の方針は低水工事に偏り、高水工事には少しも意を用いていないというのである。「是れ公平を失ふたる原因である、蓋し治水の事は民力を休養するには、豈番舟楫の便のみにあつた訳で」なく、「低水工事と高水工事との、孰も偏重すべからざることを」力説する。

第二に、「高水工事ノ施行ハ各地方庁ニ分任スベカラス」ということについて。即ち大河川は二県三県に跨がる場合が多いのであつて、府県の行政区画に分任させると関係県の負担の公平を失するといふのである。第三に、「水源又ハ下流ノ施行ト水位ノ関係」について、河川と山林とは夫婦の如き関係にあるとして、河川管理の主務省（内務省）と山林管理の主務省（農商務省）の協議の必要を提唱する。そして最後に、低水工事の費用についても国庫によるべきことを強調するのである。⁽⁴⁰⁾

二 河川法案の審議

(一) 法案の内容と衆議院における審議

治水費用の重圧に対する救済と相次ぐ洪水被害、治水に関する再三の建議が政府をして河川法の制定を決意せしめた。明治二七年(一八九四)八月一日、日本は清国に宣戦を布告した。軍隊及び軍需物資の大量輸送のための鉄道敷設は大量の枕木を必要とし、水源を涵養すべき山林が伐採され、国土は荒廃した。日清戦争は明治二八年四月一七日の講和条約調印で終わるが、因に、日本側の死者・廃失者一万七〇〇〇人、馬一万五〇〇〇頭、軍費二億四七万円であった。

このような状況の中で、政府は明治二九年三月一〇日に河川法案を第九帝国議会衆議院へ提出した。政府提出案は全七章から成っている。

第一章総則は一条ないし五条である。ここでは「河川並ニ其ノ敷地若クハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス」(三条)とし、河川とは「主務大臣ニ於テ公共ノ利害ニ重大ノ関係アリト認定シタル河川」である(一条)。

第二章は六条ないし一五条の「河川の管理」である。河川管理は地方行政庁の義務とされるが(六、七条)、数県に關係する大河川について、又は、「其ノ事至難ナルトキ若クハ其ノ工費至大ナルトキ又ハ河川ノ全部若クハ一部ニ付キ大体ニ渉ル一定ノ計画ニ基キテ施行スル改良工事ナルトキハ主務大臣ハ自ラ其ノ工事ヲ施行」することが出来るものとされる(八条)。第三章は一六条ないし二三条「河川ノ使用ニ関スル制限並ニ警察」である。即ち、河川ないし流水占用のための工作物設置・変更等については地方行政庁の許可を要するとする。

二四条ないし四八条の第四章においては「河川ニ関スル費用ノ負担、所有者ノ権利義務並ニ河川ノ管理ヨリ生スル収入等」についてである。河川管理の費用は原則として府県の負担であるが、「他府県ノ利益ヲ保全」するための河

川の維持・管理費用は国庫においてその全部又は一部を負担する（二四、六条）。河川工事費について、「其ノ府県内ノ地租額十分ノ一ヲ超過スルトキハ其ノ超過額ノ三分ノ二以内ヲ国庫ヨリ補助スルコトヲ得但地租額を超過スル分ニ付テハ其ノ超過額ノ四分ノ三以内ヲ補助スル」（二六条）。

「流水ヲ停滯シ若クハ引用スル為ノ工作物ノ施設其ノ他流水若クハ敷地ノ使用若クハ占用ヲ許可スルトキハ其ノ管理者、使用者若クハ占用者ヨリ使用料若クハ占用料ヲ徴收スルコト」ができ、それら収入は府県に帰属する（四二条）。第五章（四九条ないし五八条）は「監督及強制手続」、第六章（五九条ないし六四条）は「争議、訴願及訴訟」、六五条ないし六七条（第七章）は付則である。

衆議院における政府委員（松岡康毅）の提案理由は概ね次の通りである。

第一に、河川法で謂う河川とは「舟筏の通ずる処、即ち利益のある処、又田地の灌漑等にも関係のある処、詰り公益に大関係のある川、即ち……大河」のことである（中河川に対しても準用することにはなる）。第二に、河川法の目的は大河川の維持・管理であること。第三に、河川についての管理者と費用負担者、とくに二府県以上に跨がる河川について、その関係を明定したこと。第四に、警察取締によって人民から訴訟・訴願も起こり得ることが予想されるので、これらについても規定を置いたこと、である。⁽⁴¹⁾

河川法案は、衆議院においてはさしたる議論もなく、すんなりと通過して貴族院へ送付されるのであるが、貴族院における政府委員（国務大臣芳川顕正）の提案理由説明では、河川管理の統一が強調されている。⁽⁴²⁾

また、本法案のための特別委員の数について、これを通常の九名にするか、それとも「河川法は最も重大な法案」だから一八名にすべきかが、両議院で問題にされているが、「最も急を要する事柄も」あるとして、小数・早急の審

議のため、九名とされている。衆議院本会議においては、第一読会において河川法は「最も急ぐ所の議案」なりとして議事日程繰り上げの動議を可決し、同じく、第二読会の終了後には直ちに第三読会を開き、議事日程変更の動議を可決して、一字一句の修正もなく可決したのち、貴族院へ回付している（三月一四日付）。

しかし、この河川法案に対して、衆議院に全く異論がなかったというのではない。特別委員工藤行幹だけが慎重論であった。彼は本会議における第二読会においても、法案の「第七章の末項、第十四条の二項、二十三条、二十八条、三十八条、六十一条の末項、六十四条、六十五条と云ふやうな如きものは、多少修正をせなければ、此の立憲政治上の法律とはみられぬだろうと思ふ」と述べ、法案の可決・成立を急ぐ政府・議会の態度を非難する。「斯の如き事をしたならば議場の――衆議院の体面に関係すると思ひます……此案と云ふものは六十七条があるのであります、之を質問会と云ふものは、僅か四時間か五時間の間でもう済んでしまつて、一日で済む、それからの此審議討論と云ふものも、又殆ど十二時近くなつて会議を開いて、その日の昼を喫べて、それから四時までに済んでしまつたのでございます」「法律と云ふのは……一国の人民が之を便とし、行政官に之を便とする所で、互に相俟つて行くものでござりませう、……未だ曾て議會開設以来斯の如き法律をみたことはない……政府の意志に適ふやうにやりやうがあらうと思ふ、私は大体の主義に反対するのでも何でもありませんが、如何にせん電光石火の如きで兎に角是だけやつて置かうぢやないか目を眠つて置かうぢやないかと云ふことは、如何でござりませう」というのである。⁽⁴³⁾

議會では、この意見を否定して直ちに第二読会に入り、そのまま第三読会に入ろうとした。工藤はここでも、「私はもう勿論此案には賛成を致しますが、如何にも是文の大切な案を一瀉千里の勢で出て居る、幸にやつつけてしまふと云ふことは、甚だ穩でないと思ひます、二読会を開くと云ふ宣告がありました以上は、致方ありませんが、三読会

丈は他日に願ひます、余り軽率なる挙動と考へます」といつているが、これを否決して第三読会に入り、一挙に該案を確定してしまつたのである。⁽⁴⁵⁾

政府は何故河川法案の審議成立を急いだか。それは、当時淀川の改修が日程に昇っており、該工事の予算措置等については、ここに成立すべき河川法に係わらしめていたからである。淀川の治水工事を国費でやりたいのならば、この河川法案を通過せしめよ、そうしないと、淀川以外の大河川の改修工事も遅延することになるぞ、というにあつたのである。

(二) 貴族院における審議と修正

貴族院においても、河川法案の審議・可決が急がれている。しかし、河川法案の意図・条文の意義については、衆議院においてよりも寧ろ貴族院において次第に明らかにされてゆく。

政府委員(国務大臣芳川顕正)の提案理由説明は、第一に治水政策の中央集権国家的統一であり、第二にはそのため河川管理と警察取締であり、第三には河川改良とその費用負担であるとしている。即ち、藩制時代の旧慣による河川管理のまま「放任してもし一定不動な規定に致して置きませぬならば彼此の利害が衝突して河川を処理し、或は之を維持して往くに就いても容易ならぬ不利益があらうと思ひます、是れ河川法を設けまして統一しなくちやならぬと云ふ考で第一此案を提出致しました」というのである。⁽⁴⁶⁾ここでは各地方区々たる「旧慣」を是正することが法案提出の主眼とされていることを指摘しておく。

従つて、貴族院の第一読会における質疑は主として、農業その他に関して河川に成立している旧慣と河川法案との関係についてであつた。これに対する政府の回答は次のようなことを明らかにしている。

①用悪水路に関する慣習・河川敷使用に関する慣習等については、「三章に取締は設けてありますけれども害のないものも使用を禁ずる、害のないのも水を引かせぬ、そんなことは決してせぬ」とし、「将来と雖も害のないのは唯許可を得てやれば宜しい、許可を得ずに勝手にやることはならぬと云ふだけになって居る、或は今日まで許し来ったものでも害のあるのはそれは禁ずるかも知れない、将来とても害のないものは新に許すかも知れない、決して其旧慣を打破すると云ふことは少しもない」という。害の有無判定の基準については、全く述べられていないが、「旧慣を打破すると云ふことは少しもない積」と断言している。

②堤外地について、川敷（河身）は第三条によって私権の目的になることは出来ないが、堤外地（河原）は民有地として残す積りである。しかし、それには一定の制限を設けることがあり、又、堤外地で川敷に編入すべき箇所については、土地収用法によって買い上げる。③河川管理については従来各藩区々であったが、旧藩と新郡区の範囲とは一致しなくなったので、地方庁が管理することを原則とした。場合によっては、下級団体に管理させることもあり、主務大臣が自ら管理することもありうる。④第一条にいう河川は、五〇ないし六〇本位あると思う。それも或る河川の全域ではなく、一定区域を限る（指定区間）。又、第一条の主務大臣とは内務大臣のことであって、用悪水が関係するからといって、農商務大臣が関係することはない。⑤第三七条は旧慣に依ったのではなく、新規の制度である。

このような基本的な事項について大雑把な議論の後、特別委員を選任し、法案は委員会の審議に付される。衆議院においては河川法案に対する慎重論が工藤行幹唯一人であり、その理由は後にみるように、主として法律論であった。貴族院においても、法律の成立を急ぐ政府とそれに同調する委員の中にあって、かの箕作麟祥だけが法律

的観点から修正意見を提出している。蘭学者でもあり、明治初年以来法典の編纂に携わって、近代仏法に通暁していた彼の疑問は次のようなものであった。

①八条に規定するような、重要な河川工事を主務大臣が施行することは理解できるが、「又ハ」以下に規定するよう、それを公共団体に施行せしめることもあるというのは矛盾である。②二六条の計算の仕方、及び、同条三項の意味。③三四条二項の追徴金が多過ぎる場合の救済方法。④四〇条の補償額が低きに過ぎた場合の救済方法。⑤四二条の流水占用料を農業からも徴収するのは「慣例に背く事」であり、それを行えば「日本中に余程の關係を生ずるであらう」。⑥五三条で、内務大臣が過料をとるのは悪いことではないかもしれないが、その額が不当なときの救済策がない。⑦五八条にいう「命令」は勅令のことか省令府県令のことか。前者の意ならば明治二三年法律八四号と重複し、後者の意ならば明治二三年の勅令二〇八号に矛盾する。⑧五九条の「爭議」を内務大臣が決定するというのはどういう意味か。これは「我国の法律に未だ曾て見ざる所の規定」である。

⑨六一条二項については「是はえらく主務大臣の権力を強くさせてありますが既に行政訴訟は行政裁判法と云ふものが有って……行政訴訟は各省大臣の処分に対して……直に行政裁判法と云ふ通則が定まって居る……河川法の如きは総て主務大臣のなされることが多い、主務大臣は定めて適當なることをなされるでありませうが併し、如何に神様のやうな主務大臣と雖も時に依れば過が無いとは言へない然る所其処分に対して主務大臣に向つて嘆願するより外に途は無い……之に反して六十条を見ますと府県の長官は……地方行政庁なら行政訴訟を起すことが出来る、さうすると大臣は……貴い国家の大臣は何をしても出来る、県知事に至っては下の役人であるからやり損ひをするから行政訴訟を許すと云ふのは余り不権衡である」。

⑩六二条も全く不可解である。

これらの疑問について、政府委員は一々陳弁につとめたのであるが、所詮は立場の違いであつた。すなわち、箕作麟祥は法律の適用を受ける者の立場からこの法案を見て、彼の権利保護を配慮しているのに対し、他方は法律を適用する者の立場即ち権力者ないし河川管理者の立場にいるからである。議論は平行線を辿るだけであつた。

箕作麟祥は質問を止めて、本案を六名の追加委員を加えて特別委員会へ再付託すべきことを主張した。再付託された特別委員会では、①四二条の「流水若クハ敷地」を、農業用水を除外するという意味で、「河川」に変更し、②五九条の争議に関する規定を削除し、③六二条二項を削除し、同条一項の「但」の次に「主務大臣若ハ」の六字を挿入することにした。

これについて箕作麟祥は、「本員忝ももつと余計の希望があつた……が……此短い会期に際して修正説を提出する訳にもいきませぬ……遺憾はありますけれども此五十九条を削り、或は六十二条の二項を削りますと云ふと幾分か人民の権利を伸張する事になりますから……我慢をして置かなければなるまい」と述べている。⁽⁴⁷⁾修正可決された河川法案は同日（三月二五日）衆議院へ再び回付され、衆議院は同日これを出席者全員一致で可決し、河川法は成立してしまつたのである。⁽⁴⁸⁾

三 河川法の目的と性格

上に見たように、政府提出になる河川法案の議会における審議は、とくに衆議院においては不充分であつた。一字一句の修正もなくこれを可決して貴族院へ回付した。それだけに、この法案には、当時の政府の河川政策の意図が如実に具現されている筈である。貴族院においては若干の修正を施したとはいえ、法案の性格に影響を及ぼす程のもの

ではなかったこと言うまでもない。衆議院においては、さきにみたように、工藤行幹唯一人が河川法案は不体裁だとしてこれに対する慎重論を唱えたのだが、彼の論拠は次の通りである。即ち、①法案全六七カ条のうちに、「命令」に関する規定が三八カ条あること。「命令と云ふものは法律の範囲内に於て命令を施行すると云ふことがある、然るに此法律案と云ふものは命令を保護するため法律を設けると云ふやうなものに為つて居」と述べる。②六五条に「此ノ法律ノ全部若クハ一部ヲ施行スヘキ区域及時期ハ主務大臣之ヲ定ム」とあつて、施行の時期・場所が画一的でなく、主務大臣の恣意に係っていること。③人権・物権を理解していないこと。即ち、三八条について「工事を施行する所の管内の土地、或は土石、或は砂礫、或は芝草或は竹木運搬杯は主務大臣が命令して、直段杯を勝手に定める、そこで其直段に応じないときはどうするかと云へば、先づ以て主務大臣が此樹が一本十円と見込んだときは、それだけの金を向ふに預けて樹はどしどし伐つて持つて来る、土木の業と云ふものは他の事と違って活動な事をしなければならぬが、如何にも斯う云ふ法律を立てると云ふことは、人権の何物たるを顧みず、物権の何たるを顧みず、実に野蛮国の法律と言はなければならぬ」というのである。④訴訟に対する制限が多すぎることを、である。⁽⁴⁹⁾

この法律が重要な事項を悉く「命令」に委ねていることは、貴族院における箕作麟祥も指摘している。即ち「此法案は法律に違ひありますまいけれども法律と云ふものは事物を規定して斯うである、さうであると極めるのが法律の精神、性質である、然るに此法律は何も彼も命令に譲つてある何となれば命令を以て之を定む又命令の定むる所に依ると云ふやうに命令と云ふ字が矢鱈無性に出て居る私は命令と云ふ字を数へましたら命令が四十一箇所有る」という。また、彼によれば、政府はこの法律と水利組合条例は並び行うと言うが、後者は独立した一種の法人である、「それと相牽聯して共々行うと云ふ此河川法案なるものはまるで精神が違つて居る、此法案は只今のやうな法人とか或は独

立自治の団体と云ふやうなものにあらずして内務大臣とか地方長官と云ふ人が大層な行政権力を持って之を行ふやうな精神が此法案で十分分つて居るそれと共に行ふと云ふは水利組合条例と全く精神が違った法律を作るものと謂はなければならぬ」と述べ、行政権力にとつては非常に都合のいい「奇態な法律である」と論決している。⁽⁵⁰⁾

つまり、河川法は河川（水）を官へ囲込み、治水に関する一切の私権を排除して——河川工事のために必要なら、そこに成立している私的所有権を否定してまで——、河川に関する一切の事務を主務大臣（内務大臣）の行政権力に集中・掌握することを目的としたものである。これはまさに、当時の絶対主義政府の政策に対応する法律であつた。

（一）私権の排除

私権を排除することは河川法それ自体の目的であるから、法律全体がそのようなものとして構成されている。一例を挙げれば、河川法二条は「河川ノ区域ハ地方行政庁ノ認定スル所ニ依ル／流水河川ノ区域外ニ出テテ永期ニ渉ルヘキモノト認ムルトキハ地方行政庁ハ其ノ河川ヲ変更スヘシ」と規定し、さらに、三条は「河川並ニ其ノ敷地若クハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ス」と規定する。

とくに前者については、地方行政庁の河川認定に形成力を与え、司法裁判所と言えどもそれに容喙することは出来ないのである。「河川法理由書」は次のように説いている。

第一項ハ河川ノ区域ハ地方行政庁ノ認定スル所ヲ以テ法律上真実ナルモノトナスベキコトヲ規定シタルモノナリ既ニ認定ト謂フ以上ハ現在セル或ル事実ヲ確認スルニ外ナラズト雖其ノ認定ヲ受ケタル事実ハ其ノ認定ニヨリ確定スルモノニシテ……其ノ認定ニ依リ定メラレタル区域ハ何人モ之ヲ争フコトヲ得ザルノミナラズ司法裁判所ト雖此認定ヲ動カスコト能ハザルモノトス河川ノ区域ノ認定ノ如キハ固ヨリ民事、刑事ニ属セザルヲ以テ普通裁判所ニ出訴シ得ザルモノナリト雖或争点ノ先決問題トシ

テ司法裁判所ノ論定ヲ要スルコトナキヲ保セズ此ノ場合ニ於テモ私人ハ勿論司法裁判所ト雖河川ノ区域ノ認定ニ関シテハ容喙スルコトヲ得ズ其ノ権能一ニ地方行政庁ニ存スルコトヲ明示セルモノナリ

と。しかし、地方行政庁の河川認定によって、地方住民の私的権利が蹂躪されるおそれなしとしないが、その場合には、主務大臣にただ「訴願」によってのみ、認定の取消又は変更を求めることができるだけである。⁽⁵¹⁾ さらに、この認定は地方行政庁の職権に一任してあるのだから、地方行政庁がどのような認定をしても「之ヲ違法ノ認定ト謂フヲ得ザルヲ以テ第六十条ニ依リ行政訴訟ヲ提起スルコトヲ得ズ又固ヨリ本法ニ於テハ本条ノ認定ニ関シ民事訴訟ノ提起ヲ許サズルヲ以テ第六十三条ニ依リ民事訴訟ヲモ提起スルコトヲ得」ないのである。

第三条については、「河川ノ敷地若ハ流水ハ實際上河川其ノ物ト同一体ナルヲ以テ之ニ私権ヲ与フルトキハ間接ニ河川ニ私権ノ影響ヲ及ボスノ虞アルノミナラズ河川ノ工事ヲ施行スル場合ニ於テ往々其ノ敷地ノ所有権ヲ侵害スルノ結果ヲ生ジ為ニ民事上ノ争訟ヲ生ズル虞ナシトセズ加フルニ一河川ノ敷地ニシテ数多ノ所有者ヲ生ジ所有権ノ犬牙錯雜ヲ来シ河川行政ノ困難ヲ見ルベシ」「之ニ関スル争訟ハ民事裁判所ノ管轄ニ属セズ又之ヨリ生ズル収入ニ関シテ會計法等ノ支配ヲ受ケザルベキナリ」というのであって、⁽⁵²⁾ 河川（敷地）に私権の成立を認めると、河川工事の邪魔になるという官僚的・行政的理由によるのであった。しかも、河川は治水の対象であると同時に、利水の目的でもあるのに、河川法は専ら前者にのみ偏して立案された。かくて、河川法は治水に関する法として定立されたのであって、私権としての利水——當時は主として農業水利権——については目的外であった。治水と利水が分離独立のものとして法的規律の対象になるには、別の要因を必要とした。

（二）河川法の政治経済的意義

河川法制定を促した理由の一つは、議会に対する度重なる「治水建議」であった。当時の衆議院議員の被選挙権は、直接国税一五円以上の納入者であり、議員の大部分は農村から選出された言わば大地主層であった。明治一〇年代後半頃から農民層がしだいに分解し、土地所有が彼らに集中しながらその経営が分離する傾向にあったが、ひとたび洪水に遭遇すれば小作料収入を期待しえなかった。彼らが治水——洪水対策としての高水工事——の必要を力説したのは、彼らの小作料収入の確保の為であったことはいうまでもない。また、府県税規則以来、彼らが治水費増大の重圧下にあったことは既に述べたが、「府県税の増大は、それを絶対的に多く負担しなければならない大地主層にとってきわめて深刻な問題であった。かくて、これら大地主層の立場において、高水工事費用を国費でまかなうということは、国費で自らの小作料収入を安定させることができることを意味するのであり、この点に建議案の核心があったのである」⁽⁵⁴⁾。

河川法は、このような寄生地主層の政治的経済的意思を体现するものとして成立したのである。河川法は河川——治水に対する基本法として、その政治経済的意義をさらに拡大強化する為の改正（昭和三九年〔一九六四〕）まで、その機能を果たすのである。

むすび

明治初期の治水政策は甚だ単純なものであったと言わなければならない。すなわち、大河川の低水工事に主眼を置いて舟運の便をはかることにあった。ここでは、治水と利水が必ずしも截然と区別されてはいない。例えば、「水利」（明治四年の治水条目前文）・「水利」（明治元年行政官布告第九三号）等の語が用いられるが、そこで謂う「すいり」

は利水の意に使われるのではなく（区町村会法八条にいう「水利土功」は暫く措く）、治水・舟運の便利をはかることを意味するのであって、その意味では治水と利水とが分離していないのである。河川はすいりの対象としてのみ公權力支配に服するものとされているのである。

従って、当時の治水・治河関係法は低水工事のための治水費を官・民何れの負担とするかに係わるものが多い。大河川の治水工事が官費で行われるとしても、その財源は租税なのであり、人民の支出によるものであった。明治初期の政府の諸政策を皮相的にみれば、地租改正事業は当然として、地方制度改革等々も、新政府の経済的基礎の確立を図るものであると同時に、徴税機関の整備であつたといふことができる。

それでも、政府は明治七年（一八七四）に始まる淀川、翌年の利根川の治水工事以来、一八年（一八八五）までに、信濃・木曾・北上・阿賀野・富士・庄・阿武隈・最上・筑後・吉野・大井・天竜の一四河川に、低水工事ないし砂防工事を直轄で行っていた。しかし、洪水被害による国家的損失、陸上大量輸送（鉄道）への展望から、政府は明治一九年以後は舟筏航行のための低水工事に加えて、洪水防禦のための高水工事をも行うという河川政策の転換を余儀なくされるに到る。

また、明治二三年（一八九〇）には「官ニ属スル公有水面埋立竝ニ使用ニ関スル件」（内務訓三六）は、公有水面における捕魚採藻については旧慣に依ることとし（七条）、「公有水面ニシテ使用慣行アルモノニ限り地方ノ状況ニ依リ特ニ其ノ処分ヲ委任スルコトアルヘシ」（二三条但書）としている。

いずれにしても、近代的な治水政策の展開は、次期における河川法制定以降に俟つべきであつた。

- (1) 本稿第一、二、(三)。
- (2) 「大日本帝国議会誌」(以下「議会誌」と略称)第一卷三五七頁。
- (3) 同上、一七二六頁。
- (4) 災害地向け救恤品の無賃輸送の実施はこのときをもって嚆矢とする。
- (5) 筑後川農業水利誌編纂委員会編「筑後川農業水利誌」(九州農政局筑後川水系農業水利調査事務所、昭和五二)六九頁以下参照。

(6) 新沢嘉芽統「農業水利論」(一九五五、東大出版会)一一七頁以下。なお、衆議院第二回予算委員会速記録第三四号「帝国議会衆議院委員会議録1」(昭和六〇、東大出版)四四三頁参照。

(7) 第三回帝国議会衆議院において齊藤珪次代議士は、上記補助金の現地における使用方法について、以下の七点について大略次のような疑問を提出した。とくに第五点など興味深い。

(1) 勅令二〇五号の補助金を、岐阜県においては一五万某円の残余あり、愛知県においては二三万某円を残し、しかもこれら補助金を災害復旧のみならず「勸業資本の如き性質に使掛けんとする傾がある」こと。(2) 震災土木費は非常に緊要なものであるからこそ、支出後の事後承諾という形をとっている筈なのに、現地では銀行に預けて利子を稼いでいること。(3) 岐阜県では土木補助費の支出方について県会の議定に付さず、殊更に常置の小会議で処理している。そうこうするうちに、勅令二四七号による二〇八某円という土木補助費が下ってきたが、これについても県会にはかけていないこと。(4) この救済費は岐阜県と愛知県とは不公平であること。すなわち、愛知県と岐阜県では、愛知県の震災は幾分軽く、岐阜県の方が重かったのであるが、両県の震災救済費の支出割合をみると「愛知県には拾万円県会の議決通りに窮民にやって居る、然るに岐阜県には僅に三万千八百拾六円六銭六厘丈しか救済費と云ふものに使はぬのである……岐阜県の救済費が愛知県の三分の一ばかりで間に合つて居ると云ふことは実に怪むべきことである、是を以て見れば愛知県の震災救済費が過分に支出をし過ぎたのであるか、或は岐阜県が尠くして細民を構はぬで置くのであるか」。(5) 震災土木補助費の支出について、その支出方が各郡々の被害と不均衡であること。例えば、岐阜県の場合、山県郡が非常の震災で、東濃の方の恵那郡の如きは非常に震災は少ない。然るに、実際土木費の支給方は、震災の薄かりし恵那郡に土木補助費を多く与えて、震災の厚かりし山県郡には寡

く与えている。なぜか。「土木補助費を支出する当時は、かの臨時総選挙のときに方って居りましたが故に、之れを機として県知事が此の土木補助費を臨時総選挙に利用したと云ふ結果から」である。「即ち其のとき県庁郡役所の吏員達が共謀を致してからに、一般に触散らすして曰く民党を選挙する郡村に向つては土木補助費は与えない、吏党を選挙する所に就いては補助費を多く与えると云ふ様なことを触散らしたるがために、人民稍々疑懼の念を抱いてどうたしやうと云ふ考最中に、郡吏等が付け入って吏党を選挙すれば斯く斯くのことをしてやると云ふ約束を結んだ」からであるとしてそのやり口を詳細に述べている。(6)震災費を以て支弁すべき復旧工事の設計目論見は何時調査済となりしや又政府が第二議会に提出せし震災土木費参考書なるものは之を实地に施行して相違する所がないか否か。(7)震災復旧工事の名を藉りて、新設・増工若くは模倣換の工事を行っているが、それでいいのか(「議会誌」第一卷一八〇九頁)。

この質問により、衆議院では「愛知岐阜二県下震災救済等予算外支出の件」「愛知岐阜富山福岡四県土木費予算外支出の件」について、それぞれ特別委員会で調査することになった。

これらの特別委員会は、その審議結果を衆議院本会議で次のように報告した。富山・福井の水害土木費については「町村会又は県会の議決を経て、精確なる、設計予算を立て正当なる順序を経て、政府に両県水害土木補助費を請求したもので……国費の支出上、此の両県の支出の手続順序其の当を得たるものとして、随つて此補助費の性質は余程明かになつて居り……所謂補助費の実がある」が、岐阜・愛知については「其名土木補助費と云つても、其实震災救済費と性質分ち難く」「概算目論見と施行目論見とは大ひに変更を致して大變の異動がございます、故に各村各郡に於ける所の金員の配分と、その手続の相当ならざる若くはその設計の不完全なるが故か、その至急を要する工事にして工事未だ半に至らず、又其工事に著手せざる所がある、是れその設計予算の精確ならざるが故に其支出の金額を配付するに當つて其処置当を失した結果であると思ひます」と述べ、憲法六二条に違反する疑いあるとして「諸君願くば一致を以て本委員会の議決に賛成せられて、是に不承諾を与へられんことを希望致します」と。しかし、一四八対一三五の投票結果をもつて、議会は両勅令を承認した(「議会誌」第一卷二二一八頁以下)。

この問題はこれでも未だ終わらなかつた。第四回帝国議會衆議院に対して、岐阜県安八郡牧村農金森万次郎外四五名は「岐阜県震災土木工事实地調査の請願」を行い、議会はこれを採択しているのである。請願委員長報告によれば「此請願の

大要は岐阜県の震災に際して政府が三百万円を支出して土木工事の費用に充てたが、其監督が甚だ不行届で工事が疎漏で復旧工事の実を挙げることは出来ないから、此際検査をして貰ひたい」というもので、「大垣市において震災後新に架したる所の橋が昨年九月十三日の唯一夜の中に七箇所程一時に墜落致した」「又高河原の閘門即ち水門工事で……是は二万五千円程を費した工事でございますが、是も落成後数月ならずして昨年六月二十四日に唯長良川一回出水のために破損して、加納輪中九十五村一時に溺没の害を被りました、而かも此工事は直轄の工事である、日本土木会社に於て請負つて其請負たる日本土木会社と、此工事の設計を為したる技師の佐伯某と云ふ者との間には、聞くに忍びざる醜聞もあった……地形を固めるために一丈三尺程の杭を打込む設計である、処が夜中窃に切り縮めて請負人が六尺五寸の杭を打った」等々は公金の濫用であるというのである（「議会議誌」第二卷一〇四四頁）。

- (8) 「議会議誌」第二卷、六六頁。
- (9) 同上、三五六頁。
- (10) 同上、七九五頁。
- (11) 同上、七七七頁、一〇八五頁。
- (12) 同上、六二九頁、七三一頁以下。
- (13) 同上、四八六頁。
- (14) 同上、一一七四頁。
- (15) 同上、一二六三、一三一五頁。
- (16) 同上、一四九四頁。
- (17) 同上、一七六六頁。
- (18) 同上、一六五四頁以下。
- (19) 同上、二五三頁。
- (20) 同上、二七八頁。
- (21) 同上、三三六頁。

- (22) 同上、二五三頁。
- (23) 同上、二〇六頁、二五四頁。
- (24) 同上、一八四頁。
- (25) 同上、二七七頁。
- (26) 同上、六二頁。
- (27) 同上、二七二頁以下。
- (28) 同上、四九四頁。
- (29) 同上、六二〇頁、九一二頁。
- (30) 同上、五六三頁。
- (31) 同上、一三九九頁。
- (32) 同上、一四〇〇頁。
- (33) 同上、一一一三頁。
- (34) 同上、一〇九〇頁、一一一三頁。
- (35) 同上、一〇九〇頁。
- (36) 同上、一六八八頁。
- (37) 同上、一九七八頁。
- (38) 同上、一二三九頁以下、一七六〇頁以下。
- (39) 「明治以来国庫の治水費調」については、岡田文秀「水法論」(昭和六年、常磐書房)の付録七五頁以下に掲出されている。
 なお、渡辺祥三・河川法と河川行政「農業水利権の研究」(増補版、一九六三年、東京大学出版会、四八七頁以下所収) 四九二頁、四九三頁参照。
- (40) 「議会誌」第一巻、一四三六頁。

なお、「河川法理由書」の前文は「道路ニ関スル法律ハ之ヲ公共道路法ト謂ヒ河川ニ関スル法律ハ単ニ河川法ト謂ヒ公共ノ二字ヲ冠セサルハ両法適用ノ範圍ヲ異ニシ一ハ公共河川中ノ一部ヲ支配スルニ過キスシテ此ノ法律ノ支配ヲ受ケサル河川ニシテ公共ノ利害ニ關係ヲ有スルモノ極メテ多シ然ルニ道路ニ関スル法律ト均シク公共河川法ト称スルトキハ公共河川ノ全体ニ適用スルモノナラムトノ觀念ヲ生スルノ虞アレハナリ」という（建設省河川局編「河川法資料集」第三集、三〇頁以下、昭和四三年、日本河川協会）。

法案の審議において問題になるであろう条文を掲げると次の通りである。

第七条 地方行政庁ハ河川ニ関スル工事ヲ施行シ其ノ維持ヲナスノ義務アルモノトス但シ第四十三条ニ依リ通航料徴収ノ許可ヲ得タル者ヲシテ其ノ義務ノ一部ヲ負担セシムルコトヲ妨ケス

第八条 河川ニ関スル工事ニシテ利害ノ關係スル所一府県ノ区域ニ止マラサルトキ又ハ其ノ工事至難ナルトキ若クハ其ノ工費至大ナルトキ又ハ河川ノ全部若クハ一部ニ付キ大体ニ渉ル一定ノ計画ニ基キテ施行スル改良工事ナルトキハ主務大臣ハ自ラ其ノ工事ヲ施行シ又ハ其ノ工事ニ因リ特ニ利益ヲ受クル公共団体ノ行政庁ニ命シテ之ヲ施行セシムルコトヲ得

前項ノ場合ニ於テハ主務大臣ハ此ノ法律ニ依リテ地方行政庁ノ有スル職權ヲ直接施行スルコトヲ得

第十四条 地方行政庁ハ其ノ管理ニ属スル河川ノ台帳ヲ調製シ主務大臣ノ認可ヲ受クヘシ

台帳ノ調製、保管、記載事項等ニ関スル規則ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

主務大臣ノ認可ヲ經タル台帳ニ記載セル事項ニ関シテハ反対ノ立証ヲ許サス但シ台帳調製後其ノ事実ノ変更シタルコトヲ証スルヲ妨ケス

第二十三条 洪水ノ危険切迫ナルトキハ地方行政庁又ハ其ノ委任ヲ受ケタル官吏ハ其ノ現場ニ於テ直ニ防禦ノ為ニ必要ナル土地ヲ利用シ土砂、竹木其ノ他ノ材料、車馬其ノ他ノ運搬具及器具等ヲ使用若クハ徴収シ又ハ其ノ現場ニ在ル者ヲ使役シ又ハ家屋其ノ他ノ障害物ヲ破毀スルコトヲ得

前項ノ場合ニ於テ地方行政庁又ハ其ノ委任ヲ受ケタル官吏ハ其ノ管内ニ於テ夫役ヲ命シ又ハ下級公共団体ニ命シテ土地、材料、運搬具、器具及夫役ヲ供セシメ又ハ市町村長其ノ他ノ市町村吏員等ヲ指揮シテ必要ナル処分ヲナシムルコトヲ得

地方行政庁ハ其ノ管内ノ下級公共団体ニ命シテ予メ洪水防禦ノ為必要ナル準備ヲナシムルコトヲ得

第二十四条 河川ニ関スル費用ハ府県ノ負担トス

主務大臣ニ於テ第六条但書ニ依リ河川ノ管理若クハ其ノ維持修繕ヲナス場合ニ於テハ国庫ニ於テ第六条但書ニ依リ河川ノ管理若クハ其ノ維持修繕ヲナス場合ニ於テハ国庫ニ於テ其ノ費用ノ全部若クハ一部ヲ負担スルコトヲ得

第一項費用ノ範圍ハ主務大臣ノ定ムル所ニ依ル

第二十六条 河川ノ改良工事ニ要スル予算ニシテ其ノ府県内ノ地租十分ノ一ヲ超過スルトキハ其ノ超過額ノ三分ノ二以内ヲ国庫ヨリ補助スルコトヲ得但シ地租額ヲ超過スル部分ニ付テハ其ノ超過額ノ四分ノ三以内ヲ補助スルコトヲ得

災害ニ因リ必要ヲ生シタル工事ニ要スル費用ハ前項ニ依ルノ限ニアラス

工費精算ノ上予算ヨリ減スル事アルモ既ニ与ヘタル補助金ハ之ヲ還付セシメサルコトヲ得

第二十八条 第八条ニ依リ主務大臣ニ於テ工事ヲ施行スル場合ニ於テハ府県ハ其ノ負担スヘキ予算金額ヲ国庫ニ納付スヘシ

第三十四条 此ノ法律若クハ此ノ法律ニ基キテ発スル命令ニ依リ行政庁ノ命シタル事項ヲ遵守スル為ニ要スル費用ハ特別ノ規程ヲ設ケタル場合ヲ除クノ外其ノ命ヲ受ケタル者ノ負担トス

第五十二条ニ依リ主務大臣若クハ地方長官ニ於テ義務者ノ履行スヘキ事項ヲ自ラ執行若クハ第三者ヲシテ執行セシメタルカ為メニ要シタル費用ハ其ノ義務者ヨリ之ヲ追徴スルコトヲ得

第三十八条 河川ニ関スル工事ノ為メ必要ナルトキハ地方行政庁ハ管内ノ土地若クハ森林ノ所有者ニ命シ補償金トシテ時価相当ノ金額ヲ下付シテ其ノ所有ニ係ル土石、砂礫、芝草、竹木及運搬具ヲ供給セシムルコトヲ得但シ時価ニ関シテ協議整ハサルトキ又ハ所有者不明ナルトキ若クハ其ノ所在不明ナルトキハ地方行政庁ハ相当ト認ムル金額ヲ供託シテ本条ノ供給ヲナサシムルコトヲ得

第四十条 第二十三条第一項ノ処分ニ因リ著シク損害ヲ受ケタル者アルトキハ地方行政庁ハ其ノ管内ノ市町村、町村組合若クハ水利組合ニ命シテ其ノ物件ノ価額ヲ補償セシムルコトヲ得其ノ価額ハ行政庁之ヲ定ム

前項補償ノ手続ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

第四十二条 流水ヲ停滞シ若クハ引用スル為メノ工作物ノ施設其ノ他流水若クハ敷地ノ使用若クハ占用ヲ許可スルトキハ

其ノ管理者、使用者若クハ占用者ヨリ使用料若クハ占用料ヲ徴収スルコトヲ得
本条ノ使用料若クハ占用料其ノ他河川ヨリ生スル収入ハ府県ニ帰ス

第五十三条 私人ニ於テ此法律若クハ此法律ニ基キテ発スル命令ニ依ル義務ヲ怠ルトキハ主務大臣若クハ地方長官ハ一定ノ期限ヲ示シ若シ期限内ニ履行セサルトキ若クハ之ヲ履行スルモ不充分ナルトキハ千円以内ニ於テ指定シタル過料ニ処スルコトヲ予告シテ其履行ヲ命スルコトヲ得

第五十八条 此ノ法律ニ規定シタル私人ノ義務ニ関シテハ命令ヲ以テ二百円以内ノ罰金若クハ一年以下ノ禁固ノ罰則ヲ設クルコトヲ得

第五十九条 此ノ法律若クハ此ノ法律ニ基キテ発スル命令ニ規定シタル事項ニ関シテ爭議ヲ生スルトキハ主務大臣ニ於テ之ヲ決定ス其ノ決定ニ関スル規程ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

第六十一条 此ノ法律若クハ此ノ法律ニ基キテ発スル命令ニ規定シタル事項ニ関シテ行政庁ノ違法処分ニ依リ權利ヲ毀損サセラレタリトスル私人若クハ公共団体ハ前条ニ依リ訴願ノ裁決ヲ經タル後行政訴訟ヲ提起スルコトヲ得但地方行政庁ノ処分ニ対シテハ直ニ之ヲ提起スルコトヲ得

主務大臣ノ処分ニ対シテハ行政訴訟ヲ提起スルコトヲ得ス

第六十二条 第四十一条第一項ニ依リ損害賠償ヲ請求スル私人若クハ公共団体損害ヲ受ケタル日ヨリ三箇月以内ニ民事訴訟ヲ提起スルコトヲ得

法律、命令若クハ許可認可ノ条件ニ違背シタル後ニアラサレハ民事訴訟ヲ提起スルコトヲ得但此ノ場合ニ於テハ前項ノ期間ハ確定ノ日ヨリ起算スルモノトス

第六十四条 此ノ法律若クハ此ノ法律ニ基キテ発スル命令ニ規定シタル事項ニ関シテハ本章ノ規程ニ依リ特ニ許シタル場合ヲ除クノ外訴願若クハ行政訴訟ヲ提起シ又ハ行政庁ニ対シ民事訴訟ヲ提起スルコトヲ得ス

第六十五条 此ノ法律ノ全部若クハ一部ヲ施行スヘキ区域及時期ハ主務大臣之ヲ定ム

此ノ法律ヲ施行スル為ニ必要ナル規程ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

第六十七条 災害土木費負担ニ関スル慣例及外国人居留地内ニ於ケル河川ニ関スル慣例ハ此ノ法律ヲ以テ変更スルノ限ニ

アラス

「法案は「議会誌」第三巻、一二三九頁及び一七六〇頁にあるが、「此・此ノ」「其・其ノ」「但シ・但」「為・為メ」等の送りがない用法が心ずしも統一されていない。」

(42) 同上、一二四一頁。

(43) 同上、一八三八頁以下。

(44) 同上、一八四〇頁。

(45) しかし、貴族院で僅かの語句修正が行われることになるので、衆議院は第三読会の続きで、それを承認することになる。因に、本会議における河川法案の審議日程を見ると次の通りである。

衆議院

貴族院

第一読会	三月一〇日	第一読会	三月一七日
第一読会の続	三月一四日	第一読会の続	三月二四日
第二読会	三月一四日	第一読会の続	三月二四日
第三読会	三月一四日	第一読会の続	三月二五日
第三読会の続	三月二五日	第二読会	三月二五日
		第三読会	三月二五日

両院とも形式的には三日の日程を要しているが、衆議院では三月一四日の一日で片付けたことがわかる。

(46) 四二条の流水占用料については、昭和六〇年八月末に建設省が農業からもこれを徴収する計画を発表して大きな反響を呼んだ。箕作麟祥の懸念が現実になったわけであるが、これについては、森・河川法案審理過程における流水占用料（社会労働研究）三三巻一号に述べたので繰り返さない。

(47) 「議会誌」第三巻一三三〇頁以下。

(48) 同上、一九七二頁。

(49) 同上、一八三八頁。

(50) 同上、一三三三頁。

(51) かつて弁護士江木衷（一八五八～一九二五）が友人裁判官に宛てた書翰の一節に、「哀願哀願哀願又哀願、哀願山を成して層々疊々森々然岌々乎たる其処に裁判官が嚴然と恩威並び示す」とあるのを想起せしめる（利谷信義「日本の法を考へる」〔一九八五年、東京大学出版会〕七八頁所引）。

(52) 「河川法理由書」（前掲）該条。

(53) 楫西光速ほか「日本資本主義の成立Ⅱ」（一九六五年、東京大学出版会）四四一頁以下。

(54) 渡辺洋三「河川法と河川行政」（前掲）四九五頁。

nizations. Due to the development of water administration, the divorce of river improvement from water use was inevitable. But the Water Use Cooperative Law was actually intended to unite and reorganize them. The next year the Ministry of Agriculture & Commerce was forced to amend the Arable Land Readjustment Law and newly to enact regulations concerning arable land readjustment cooperatives that allowed them to undertake irrigation and drainage projects.

In this paper, we would like to discuss river improvement and the relevant laws until the enactment of the River Law. Regarding materials after the establishment of the Diet, we quote from the *Japan Imperial Diet Bulletin*, Dainippon Teikoku Gikaishi, (1st vol. published in 1926). At that time the House of Lords consisted of the Imperial family, noblemen, members of parliament appointed by the Emperor (partial life members). The House of Commons consisted only of members who had been elected by voters who had paid certain amounts of tax. As a result we have to mention that the Diet was representative of the interests of those who were members of it.

Agriculture & Forestry, ←the Ministry of Agriculture & Commerce), industrial water is under the Ministry of International Trade & Industry (←the Communication Ministry), and water services under the Ministry of Health & Welfare (←the Ministry of Home Affairs). In addition, the National Land Agency and the Environmental Agency participate in such affairs as riverhead development. Though they are treating the same water, river improvement and water use are quite different matters. This is the main reason why we have so many competent authorities involved. Water, which is essential to human survival, has various aspects, and due to the administrative structure, it is quite natural for water to be under the jurisdiction of multiple authorities. But we have to remember that this so-called vertical administration (departmentalism of competent authorities makes the comprehensive solution of water problems more difficult. Historically river improvement was chiefly in charge of the Ministry of Home Affairs. The Old River Law had enacted such jurisdiction. On the other hand, agricultural water affairs such as irrigation drainage had been under the Ministry of Agriculture & Commerce. In 1908 (Meiji 41), the Ordinance for water Use Cooperatives was abolished and the Water Use Cooperative Law was enacted. This law admitted farmers to establish Flood Prevention Cooperatives in addition to Regular Water Use Cooperatives that controlled and maintained irrigation and drainage projects. As the latter Cooperative was an agricultural water use organization, the Ministry of Agriculture & Commerce should have controlled it, but the Water Use Cooperative Law placed water use under the control of Home Affairs, through local Agencies — country directors — townheadmen — village headmen. In other words, the competent authority dealing with river improvement controlled water use itself. The explanation given was that the Ministry of Home Affairs controls every organization and Water Use Cooperatives were such the orga-

farmers, and river improvement was controlled by the Tokugawa Shogunate of individual feudal clans. As modernization developed, however, river improvement and water use became separated from each other.

By the time of the Meiji Restoration and the enactment of the River Law, water use policies, which, under clan supervision, had been uncoordinated, should have been united, since the unification was absolute necessity for the Meiji government. They improved rivers to a certain extent but they did not have enough money. That's why in the first years of the Meiji era, the river improvement policy was not a great success. As the river improvement project developed, water rights, which were formerly autonomous were taken over by the public domain.

3. After the great land-tax amendment, the Meiji authorities had available a financial fund for the Imperial family and the government. The Meiji government promulgated the Imperial Constitution on Feb. 11, 1889 (Meiji 22), and established the legal basis for the absolutist Meiji government. On Dec. 21, 1885 (Meiji 18), they abolished the Dajokan system of administrative councils, and adopted the cabinet system. The first regular Diet was convened on Nov. 25, 1890 (opened on 29, closed on 7 March, 1891). In this short period, various laws were passed in the Imperial Diet which was newly recognized as a law-making organ. As a principal law for the river improvement policy, a River Law was passed in the 9th Imperial Diet just after the Sino-Japanese War (1896, Meiji 28), and the law reflects the absolutism of the government (April 8, Act 71).

4. Nowadays a large number of administrative agencies are involved in the formulation of water policy. River improvement is under the jurisdiction of the Construction Ministry (←the Ministry of Home Affairs); regarding water use, agricultural water is under the Ministry of Agriculture, Forestry & Fishery (←the Ministry of

River Improvement Policy and the Law

— From the Preparatory Stage of Legislation to Its Actual Establishment —

Minoru Mori

Summary

1. In the development of Japan's modern legal system, the preparatory stage was from the start of the Meiji era to the eve of the promulgation of Japan's Imperial Constitution (1868–1888) and the establishment stage was from the promulgation of the Imperial Constitution to World War I (1889–1913). After that we have a period of legal reorganization. In terms of economic history, the preparatory stage corresponds to the period of primitive accumulation of capital, the establishment stage to that of industrial capitalism.

In this paper, we would like to examine the development of the river improvement policy corresponding the stages mentioned above. However, our main focus will not be on the development of river policy itself, but on the preliminary work towards the development of water rights.

2. Many scholars have pointed out that Japan's modern capitalism developed unevenly leaving agricultural and fishery villages undeveloped. Though the Meiji government adopted a policy of wealth, military strength and industrial production, and encouraged agriculture, they paid no attention to water use policy for agriculture.

Until and during the Edo era, river improvement and water use were closely connected. At the same time matters concerning water use were mainly left in the hands of private communes or groups of